

Analisis CSIS

Demokrasi Lokal: Pilkada Langsung

ANALISIS PERISTIWA

Tinjauan Perkembangan Politik:
Perlunya Merajut Kembali Persatuan

Tinjauan Perkembangan Ekonomi:
Trend Melemahnya Kinerja Indonesia

ARTIKEL

- Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal
- Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung
- Politik Peraturan Perundang-undangan di Indonesia:
Suatu Kajian Kritis
- Aliansi Strategis Ditinjau dari Perspektif Hukum
Persaingan Usaha
- Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelan-jangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus menge-mukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya meng-analisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, ber-nalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Lilies Achmadi

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

236-237

ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:
Perlunya Merajut Kembali Persatuan*
M. Sudibjo
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:
Trend Melemahnya Kinerja Indonesia*
Tim Departemen Ekonomi CSIS

238-264

265-278

ARTIKEL

- *Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal*
Lili Romli
- *Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung*
Fitriyah
- *Politik Peraturan Perundang-undangan di Indonesia:
Suatu Kajian Kritis*
Binoto Nadapdap
- *Aliansi Strategis Ditinjau dari Perspektif
Hukum Persaingan Usaha*
M. Udin Silalahi
- *Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*
Hassan Wirajuda

279-290

291-310

311-323

324-341

342-347

PENGANTAR REDAKSI

DEMOKRASI perwakilan yang memberikan kewenangan wakil rakyat untuk memilih kepala daerah dalam menjalankan kewenangan tersebut ternyata telah mengecewakan rakyat dan mengabaikan kepentingan rakyat. Kepala Daerah yang dipilih oleh DPRD lebih didasarkan pada preferensi partai dan kepentingan kelompok dan tidak didasarkan pada aspirasi rakyat yang berkembang. Kepala Daerah yang terpilih juga lebih mengutamakan kepentingan partai yang mendukungnya. Pertanggungjawaban kepada rakyat hanya sebatas slogan, kedaulatan rakyat dinisbikan serta berada pada posisi yang lemah. Akibatnya rakyat menjadi tidak berdaya ketika harus menerima kondisi buruk yang ditimbulkan oleh pemimpin daerah yang "berkualitas buruk". Pemilihan Kepala Daerah secara langsung adalah koreksi terhadap demokrasi yang stagnan. Rakyat mendapat wewenang untuk menentukan siapa pemimpin yang mereka kehendaki. Rakyat berdaulat dan mempunyai kewenangan untuk melakukan koreksi, jika Kepala Daerah yang dipilihnya melakukan penyimpangan. Selain itu Kepala Daerah memperoleh mandat langsung dari rakyat dan dengan demikian harus bertanggung jawab langsung kepada rakyat.

Dalam membahas Pilkada langsung, *Analisis CSIS* menyajikan dua tulisan dengan meletakkan Pilkada dalam perspektif demokrasi lokal. *Lili Romli* mengemukakan bahwa pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan antitesa terhadap demokrasi perwakilan. Dengan pemilihan secara langsung Kepala Daerah harus memberi perhatian pada aspirasi dan keinginan rakyat jika tidak ingin kehilangan dukungan dari rakyat. Dalam tulisan yang kedua, *Fitriyah* menyatakan bahwa penyelenggaraan Pilkada menunjukkan adanya peningkatan kualitas demokrasi Indonesia, karena di satu sisi memperkuat kedaulatan rakyat, yang memberi tempat kepada rakyat untuk menentukan pemimpinnya sendiri. Di sisi lain, Kepala Daerah terpilih mempunyai legitimasi yang diperoleh dari rakyat, sehingga dapat memberikan perhatian lebih besar kepada rakyat yang memilihnya tanpa intervensi dari partai politik.

Tulisan selanjutnya berjudul Politik Peraturan Undang-Undang di Indonesia oleh *Bintoro Nadapdap*. Tulisan ini membahas Undang-Undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Undang-Undang. Dengan adanya Undang-Undang tersebut maka usaha penggantian Undang-Undang serta hukum lama dengan perundang-undangan yang lebih sesuai dengan tantangan masa kini dapat dilaksanakan.

Dalam upaya meningkatkan daya saing usaha serta untuk mengakomodasikan kebutuhan pasar, para pelaku usaha membentuk aliansi strategis. *M. Udin Silalahi* selain membahas latar belakang dan manfaat pembentukan aliansi, melalui tulisan yang berjudul "Aliansi Strategis Ditinjau dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha" juga menjelaskan posisi aliansi strategis di

dalam hukum persaingan usaha. Tulisan terakhir adalah tulisan *Hassan Wirajuda* tentang Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia. Pada intinya tulisan tersebut membahas realitas baru keberadaan dan pola hubungan antar aktor dalam menjalankan prinsip-prinsip politik luar negeri Indonesia. Pola-pola pendekatan baru diajukan untuk menghadapi berbagai persoalan, baik yang terkait dengan persoalan domestik maupun isu internasional.

September 2005

REDAKSI

MENCARI DESAIN BARU POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA

Penyunting: *Bantarto Bandoro*

Diterbitkan oleh: *Centre for Strategic and International Studies, Jakarta*.

Buku ini diterbitkan dalam rangka perjalanan enam puluh tahun kemerdekaan RI, menyoroti berbagai aspek dari politik luar negeri Indonesia dewasa ini.

Upaya menjadi bagian dari kolaborasi internasional untuk menciptakan perdamaian dunia dilakukan tidak hanya melalui mekanisme bilateral, tetapi juga multilateral. Komitmen internasional baru Indonesia, yang dijabarkan melalui politik luar negeri dewasa ini, adalah sebuah refleksi nyata dari partisipasinya untuk mempengaruhi, kalaupun tidak menentukan, konstelasi politik dunia.

Politik luar negeri Indonesia juga membutuhkan desain segar yang dapat menampung ragam kebutuhan nasional dan internasional Indonesia untuk jangka panjang. Dibutuhkan suatu desain politik luar negeri yang baru, yang tidak terpenjara dalam romantisme masa lalu, namun lebih mencerminkan kebutuhan masa sekarang dan masa depan. Politik luar negeri yang aktif, visioner, dan adanya kesinambungan dan koherensi dalam upaya-upaya diplomatiknya merupakan faktor yang sangat penting untuk meningkatkan bukan hanya independensi dan kedaulatan Indonesia, tetapi juga posisi tawar-menawar internasionalnya.

Kontributor: Jusuf Wanandi, Philips J. Vermonte, Bantarto Bandoro, C.P.F. Luhulima, Shafiah Fifi Muhibat, Hadi Soesastro, Rizal Sukma.

2005. Cet. ke-1, 128 hlm.; 25 cm, ISBN 979-21-1200-6, Rp 40.000,00

Ongkos kirim 20%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

Perlunya Merajut Kembali Persatuan

M. Sudibjo

BEBERAPA masalah sosial politik akhir-akhir ini menarik untuk disimak, antara lain mengenai Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah). Melalui Pilkada, yang telah dimulai sejak Juni 2005, rakyat terbukti telah mampu melewati tahapan proses demokrasi dengan memilih pemimpinnya secara langsung, tidak lagi melalui perwakilan. Hal ini patut dihargai, meskipun masih terdapat beberapa catatan yang perlu diperhatikan agar penyelenggaraan Pilkada di masa mendatang selain semakin meningkatkan partisipasi rakyat sebagai wujud berdemokrasi, juga dapat menghasilkan pemimpin yang memahami kebutuhan rakyat.

Nota Kesepahaman (*Memorandum Of Understanding/MOU*) Helsinki telah ditandatangani. Keberhasilan untuk mewujudkan perdamaian di NAD sangat tergantung dari komitmen dan kejujuran semua pihak untuk secara transparan melaksanakan isi MOU itu. Memang masih banyak perbedaan

yang harus dijembatani tentang isi MOU, terjadi keanekaragaman interpretasi, termasuk yang menolak karena dianggap tidak sesuai dengan UUD 1945 dan membuka kemungkinan lepasnya Aceh dari NKRI. Tetapi sebaliknya, GAM sendiri menyatakan telah mengesampingkan perjuangan kemerdekaan.

Sementara itu, kita pun dikejutkan oleh terusiknya kebebasan kehidupan beragama dengan ditutupnya 24 buah gereja di Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Banten. Pertanyaan muncul mengapa kejadian semacam ini masih saja muncul, meskipun kekebasan beragama dijamin oleh konstitusi.

Selain itu, pidato kenegaraan Presiden tanggal 16 Agustus 2005, yang sekaligus mengantarkan RAPBN untuk dibahas oleh DPR, perlu disimak karena dari situ diperoleh gambaran sikap pemerintah mengenai beberapa masalah hangat di dalam negeri, seperti penyelesaian konflik Aceh, dan Papua.

HASIL PILKADA

Pilkada secara langsung yang pertama kali diselenggarakan berdasarkan UU No. 32/2004 menghasilkan gambar yang sangat beragam—mulai dari perbedaan persentase perolehan suara, bertahannya calon *incumbent*, koalisi pengusung calon, dan terjadinya pengelompokan dua partai besar (Partai Golkar dan PDIP), tidak begitu lakunya calon dari TNI, peranan para pengusaha, serta timbulnya konflik, baik sebelum maupun sesudah, baik antar partai maupun antara partai dan KPUD, maupun internal partai.

Sejak bulan Juni hingga Agustus 2005, telah terselenggara 173 Pilkada (di 7 provinsi dan 166 kabupaten/kota), dengan tingkat partisipasi masyarakat rata-rata 73%, dengan partisipasi terendah adalah Kota Surabaya (49,64%), dan tertinggi Kabupaten Pegunungan Bintang (Provinsi Papua) 99,79%. Persentase ini menurun bila dibandingkan dengan persentase jumlah Pileg (pemilihan Gubernur) maupun Pilpres (Pemilihan Presiden) 2004. Ini berarti jumlah pemilih yang tidak memberikan suaranya (golput) cukup tinggi, 27%. Akan tetapi penurunan jumlah pemilih tidak mengurangi sah tidaknya hasil Pilkada. Sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan (UU No. 32/2004), pemenang ditentukan oleh jumlah suara yang diperoleh, berapa pun jumlahnya asal mayoritas, dan tidak perlu mayoritas mutlak (50% plus 1). Apa faktor penurunan jumlah pe-

milih kiranya perlu penelitian yang mendalam, apakah hal itu merupakan kesadaran pemilih sendiri atau karena kesalahan dan kesulitan teknis.¹

Dari 173 Pilkada terdapat 83 gugatan atas penetapan hasil, dengan perincian: dua gugatan untuk pemilihan gubernur-wakil gubernur, 67 gugatan untuk pemilihan bupati-wakil bupati, dan 14 untuk pemilihan wali-kota-wakil walikota. Gugatan kepada KPUD yang disampaikan ke Pengadilan Tinggi pada umumnya ditolak² (Laporan Depdagri, dalam seminar di CSIS, tanggal 30 Agustus 2005).

Pilkada 2005 ini juga ditandai banyaknya calon *incumbent* (calon yang sedang atau pernah menduduki jabatan, baik gubernur, bupati/walikota maupun wakilnya). Sampai Juni 2005, 105 bupati/walikota dan 40 wabup/wawako *incumbent* mengikuti Pilkada. Di antaranya sama-sama diikuti: 31 mantan bupati/walikota maupun wabup/wawako *incumbent*, 9 di antaranya saling berpasangan sama seperti saat menjabat, dan 22 lainnya saling bersaing. Dari 105 *incumbent* itu, 66 memenangkan Pilkada, dan 39 kalah. Dari 40 calon dari wabup/wa-

¹ Baca T.A. Legowo, "Menakar Kualitas Hasil Pilkada," makalah dalam seminar di CSIS, 30-8-2005.

² Gugatan kepada KPUD Kota Depok oleh calon Badrul Kamal ke Pengadilan Tinggi atas kemenangan calon Nurmahmudi dimenangkan oleh calon Badrul Kamal. Tetapi kemudian Nurmahmudi naik banding, dan mendesak agar pelantikan Badrul Kamal sebagai walikota Depok ditunda. Sampai akhir bulan Agustus 2005, kasus Pilkada di Kota Depok belum ada penyelesaian akhir.

wako *incumbent* hanya 10 yang menang. Tiga daerah dimenangkan wabup/wawako *incumbent* yang mengungguli para pesaingnya termasuk mantan atasannya, dan 7 lainnya dimenangkan berpasangan dengan atasannya bupati/walikota *incumbent* (*Media Indonesia*, 19 Juli 2005).

Hasil calon *incumbent* ini menunjukkan bahwa mantan atau kepala daerah yang masih berdinasti tidak memberi jaminan memenangkan Pilkada. Banyak faktor yang menentukannya, meskipun diakui bahwa jaringan birokrasi yang masih loyal kepada calon *incumbent* itu diperkirakan menjadi salah satu faktor penentu kemenangan calon *incumbent*. Di samping itu, keberhasilan pembangunan nampaknya juga sangat menentukan kemenangan calon *incumbent*, misalnya calon *incumbent* Bupati Kebumen.

Dalam Pilkada yang baru lalu itu juga dapat disaksikan lima calon dari kalangan TNI aktif. Sebagaimana terjadi perdebatan mengenai peranan TNI dalam bidang politik, keikutsertaan TNI dalam Pilkada juga mengundang pro dan kontra. Yang menolak mendasarkan diri pada UU No. 39/2004 tentang TNI, khususnya Pasal 47 Ayat (1). Sedangkan yang setuju mendasarkan pada UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama Pasal 59 Ayat (5). Kelima anggota TNI itu tidak ada satu pun yang berhasil meraih kemenangan.³ Apa-

kah ini merupakan pertanda bahwa rakyat saat ini menolak militer untuk berkuasa lagi, masih perlu penelitian. Tetapi yang jelas figur TNI yang ikut Pilkada kalah dengan figur non-militer.

Fenomena yang menarik lagi dalam Pilkada sekarang ini adalah banyaknya pengusaha yang ikut Pilkada. Dari 125 kabupaten/kota yang melaksanakan Pilkada, Juni 2005, se tidaknya terdapat 80 daerah yang calonnya dari kalangan pengusaha, dan 25 di antaranya memenangkan Pilkada. Ini suatu kemajuan dari kuantitas pengusaha yang menduduki jabatan politik. Peningkatan kapital di daerah membuat kebutuhan pembangunan semakin besar sehingga perputaran proyek juga meningkat. Inilah daya tarik kalangan pengusaha untuk terjun ke dunia politik. Wapres Jusuf Kalla juga dari kalangan pengusaha, yang kemudian juga menggandeng pengusaha lain, seperti Aburizal Bakrie sebagai Menko Bidang Perekonomian, dan Fahmi Idris sebagai Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Sukses ini boleh jadi memberi inspirasi bagi pengusaha lokal untuk menirunya.

rangan TNI) untuk wakil bupati Kabupaten Ogan Ilir, Sumsel; Letkol Cpt. Didi Sunardi (seorang perwira di Bais TNI) untuk bupati Kabupaten Serang, Banten; Letkol Cku Naschwin Ferien Norbeck (seorang perwira Bais TNI) untuk bupati Kabupaten Berau, Kaltim; Letkol Ckm Bastian (seorang perwira Bais TNI), untuk bupati Kabupaten Agam, Sumbar; dan Brigadir Kepala Yermia Sampe Palendokan untuk bupati Kabupaten Tana Toraja, Sulsel.

³ Lima orang anggota TNI aktif yang mencalonkan dalam Pilkada adalah Kol. Inf. Dj. Nachrowi (pejabat di Pusat Pene-

Banyaknya para pengusaha yang terjun ke Pilkada disambut baik oleh parpol. Kekuatan modal merupakan salah satu pertimbangan parpol untuk mengusung pengusaha sebagai calon kepala daerah. Ini sangat dibutuhkan untuk kampanye dan sosialisasi calon. Dana kampanye Pilkada tidak kecil, sampai beberapa miliar. Untuk ini ditariklah calon dari pengusaha yang mampu membiayai kampanye sehingga parpol dapat ikut berlaga. Dua kepentingan bertemu, maka terjadilah simbiose mutualisme.

Dalam hal ini terdapat empat model pasangan, yakni pengusaha-birokrat, pengusaha-pengusaha, pengusaha-politisi, dan pengusaha-profesional/swasta. Dari empat model pasangan ini, pengusaha-birokrat adalah yang terbanyak, yakni 36 pasangan, yang 14 di antaranya memenangkan Pilkada. Ini menunjukkan perpaduan antara penguasaan modal dan penguasaan jaringan politik lokal yang dimiliki birokrat menjadi salah satu kunci kemenangan.⁴

Bertitik tolak pada hasil Pilkada sampai dengan Juli 2005, meskipun tidak persis hitam di atas putih ka-

rena masih ada partai lain yang mendukungnya, calon yang diusung oleh PG dan PDIP masih mengungguli calon-calon yang diusung oleh partai-partai lainnya. Sampai dengan akhir Juli 2005, PG memenangkan 59 Pilkada (57 kabupaten/kota, dan 2 provinsi), sedangkan PDIP memenangkan 53 Pilkada (50 kabupaten/kota dan 3 provinsi). Masih perlu diuji apakah kecenderungan ini akan menjadikan *main stream* pengelompokan partai di masa mendatang seperti yang terjadi di AS (dua partai besar: Partai Republik dan Partai Demokrat). Kalau hal ini kelak menjadi kenyataan, itu akan sangat menguntungkan bagi perkembangan ketatanegaraan maupun persatuan Indonesia. Pengelompokan terjadi secara alamiah dan bukan dipaksakan.

Di samping itu, Pilkada juga menunjukkan pola koalisi partai pengusung calon yang tidak selalu berdasarkan persamaan ideologi partai. Bahkan dapat dikatakan persamaan ideologi partai bukan menjadi dasar koalisi. Persamaan kepentingan partai dalam suatu daerah yang diwujudkan dalam dukungannya pada seorang calon lebih menjadi faktor penentu koalisi daripada ideologi partai. Oleh sebab itu tidak ada keseragaman dalam koalisi.

Satu hal yang masih juga sulit dihilangkan, meskipun tidak sampai menimbulkan konflik yang berkepanjangan, Pilkada sekarang ini masih juga diwarnai oleh konflik, setidaknya perasaan tidak puas yang ke-

⁴ Baca Momentum. Berburu Kekuasaan Politik. Diungkapkan pula bahwa ada 15 pasangan pengusaha-pengusaha, yang 4 di antaranya memenangkan Pilkada, 16 pasangan pengusaha-politisi, yang 4 di antaranya memenangkan Pilkada, serta 13 pasangan pengusaha-profesional, yang 4 di antaranya memenangkan Pilkada. PDIP merupakan parpol yang paling banyak menggaet pengusaha (35), disusul PG (25), tetapi PG yang lebih berhasil, 9 diantaranya terpilih, sedangkan PDIP hanya 8 (*Kompas*, 6-9-2005).

mudian ditumpahkan dalam unjuk rasa atau pengrusakan oleh masa dari calon yang kalah, misalnya yang terjadi di Kabupaten Kaur, Provinsi Bengkulu. Kedewasaan politik elite politik masih rendah, yang terwujud dalam sikap belum dapat menerima kekalahan, yang kemudian memobilisasi massa untuk melakukan unjuk rasa, termasuk pengrusakan.

Berdasarkan hasil-hasil yang sangat variatif itu terdapat beberapa kecenderungan yang dapat diidentifikasi. *Pertama*, hampir tidak ada pola koalisi dan kerja sama yang permanen di antara partai-partai yang mengajukan calon dalam Pilkada. Di satu pihak hal ini nampak sepertinya positif karena kerja sama lebih didasarkan pada kesamaan isu lokal yang hendak diusung, tetapi di sisi lain menunjukkan bahwa partai-partai itu sesungguhnya tidak memiliki ideologi yang jelas. Pola dan kerja sama antarpertai di tingkat nasional tidak sepenuhnya terjadi di tingkat lokal. Bahkan dua partai yang sangat berbeda dalam ideologinya, misalnya kebangsaan dan keagamaan, dapat melakukan koalisi, karena mempunyai persamaan ingin mendapatkan keuntungan dari calon bupati/walikota yang diusung.

Kedua, tidak semua partai besar yang memiliki kursi mayoritas di DPRD memenangkan Pilkada. Justru ada partai-partai yang tidak memiliki kursi di DPRD memenangkan Pilkada setelah mereka mengadakan koalisi, misalnya di Kabupaten Ba-

nyuwangi. Daya tarik dan popularitas figur pasangan kandidat merupakan faktor penting selain basis partai dan gabungan partai yang menjadi wadah pencalonan. Hal ini sekaligus mengindikasikan, partai-partai besar sebenarnya tidak cukup berakar dan tidak memiliki basis sosial yang jelas di daerah.

Ketiga, tidak semua pejabat kepala daerah yang lama (*incumbent*), termasuk untuk masa jabatan kedua yang maju kembali sebagai kandidat memenangkan Pilkada. *Keempat*, tidak semua pasangan kandidat yang diduga memiliki dana kampanye yang besar memenangkan Pilkada, meskipun dana mempunyai peranan yang sangat penting dalam pencalonan maupun memenangkan Pilkada. Fakta ini memperlihatkan, masyarakat secara berangsur juga belajar dari pengalaman mereka dalam pemilu-pemilu sebelumnya. Realitas ini merupakan gejala positif karena memperlihatkan bahwa para pemilih sebenarnya memiliki rasionalitas politik sendiri yang belum tentu sama dengan asumsi para elite politik. *Kelima*, hampir semua Pilkada dengan jumlah pasangan kandidat kurang dari lima paket, hanya berlangsung dalam satu putaran.⁵

Persiapan yang minim, politik uang yang marak, dan ambivalensi pemerintah juga mewarnai pelaksanaan Pilkada sekarang ini. Tiga

⁵ Baca Syamsuddin Haris, "Menyempurnakan Sistem dan Mekanisme Pilkada," makalah dalam seminar di CSIS, 30 Agustus 2005.

masalah ini, di samping masalah peraturan perundangannya, merupakan masalah yang banyak disoroti agar diperbaiki.

KEPERCAYAAN PADA PEMERINTAH DIUJI

Tuntutan *Reshuffle* Kabinet

Negara kita sepertinya belum juga dijauhi oleh peristiwa yang menambah kesulitan rakyat, yang pada gilirannya juga dapat mengurangi kepercayaan rakyat kepada pemerintah. Kenaikan harga BBM yang disusul dengan kelangkaan BBM di beberapa daerah telah memukul usaha UKM atau nelayan di beberapa daerah, flu burung yang disusul dengan pemusnahan ribuan unggas yang sangat merugikan peternak unggas, penyakit demam berdarah mulai berjangkit lagi, belum lagi tindak korupsi, dan penyelundupan BBM yang dilakukan oleh pejabat-pejabat Pertamina sendiri. Memang telah dilakukan usaha-usaha untuk mengatasi masalah itu, tetapi belum maksimal dan tampak hanya merupakan kebijakan sesaat dan kurang mendasar. Seberapa jauh pengaruh kebijakan itu atas perbaikan kehidupan rakyat, terutama rakyat kecil, masih perlu dipertanyakan. Suasana yang semacam ini sulit untuk dikatakan tidak mengurangi kepercayaan rakyat pada pemerintah, apalagi dengan turunnya nilai rupiah terhadap dolar AS dan rencana pemerintah untuk menaikkan harga BBM (50-

80%), sebagaimana telah disetujui DPR pada tanggal 27 September 2005.

Sejak 100 hari pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebenarnya telah terdengar desakan perlunya *reshuffle* kabinet Indonesia Bersatu, dan sejak akhir Agustus 2005 tuntutan itu terasa semakin kencang karena keadaan ekonomi di dalam negeri yang kurang baik, yang antara lain nampak pada kesulitan mendapatkan BBM di beberapa daerah, turunnya nilai rupiah terhadap dolar AS, serta merambatnya kenaikan harga-harga, termasuk harga kebutuhan pokok. Beberapa menteri ekonomi dijadikan kambing hitam, yang dinilai kurang mampu mengatasi kesulitan ekonomi.⁶ Selain itu, ditandatanganinya Nota Kesepahaman RI-GAM telah pula memicu perlunya *reshuffle*, karena MOU tersebut dinilai tidak sejalan dengan UUD 1945.

Terkait dengan *reshuffle* itu, Jaksa Agung juga diminta mundur karena dinilai tidak memiliki *sense of leadership*, sehingga organisasi kejak-

⁶ Sejumlah ekonom tenar yang tergabung dalam Indonesia Bangkit memberi nilai F (*failure*) untuk Meneg BUMN Sugiharto. Untuk itu Meneg BUMN mengaku siap dico-pot (*Indo Pos*, 5 September 2005); Dalam Rakcer dengan Jaksa Agung di DPR, 1-9-2005, sejumlah anggota Komisi III DPR-RI meminta Jaksa Agung mengundurkan diri sebelum Presiden melakukan perombakan kabinet (*Media Indonesia*, 3 September 2005). Pada 1 September 2005, Wakil Sekretaris F-PD juga mendesak Presiden untuk bertindak tegas atas Tim Ekonomi Kabinet Bersatu, dan kalau perlu me-*reshuffle*-nya, karena tim itu sangat lemah. Kalau nilai tukar rupiah telah melampaui Rp 12.000,-/dolar AS, *reshuffle* harus segera dilakukan.

saan tidak dapat bergerak optimal untuk memberantas korupsi. Hal ini menyebabkan kendali penegakan hukum di lembaga kejaksaan menjadi tidak jelas dan tumpang-tindih, lebih-lebih setelah terbentuknya Tim Koordinasi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Timtas Tipikor), yang dipimpin Hendarman Supandji yang juga menjabat sebagai JAM-Pidsus Kejaksaan Agung.

Apakah *reshuffle* itu juga menyangkut pergantian Panglima TNI, masih belum jelas. Tetapi fakta menunjukkan, sekarang ini DPR juga mempertanyakan kapan pergantian Panglima TNI dilakukan, karena sampai sekarang belum ada tanda-tanda bahwa presiden akan segera mengganti Panglima TNI.

Pelaku pasar, pelaku politik,⁷ pengamat politik, kalangan profesional, dan akademisi juga menyoroti kinerja pembantu-pembantu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang cenderung kurang harmonis, tidak kompak, yang nampak antara lain dalam pernyataan-pernyataan yang terkesan tidak terkoordinasi. Bahkan dalam *teleconference* tanggal 12 September 2005 Wapres Jusuf Kalla tidak hadir, dan justru mengadakan

rapat tersendiri. Kecenderungan wakil presiden untuk mensejajarkan posisinya terhadap presiden, setidaknya dalam peranan politiknya, yang tidak lagi hanya sebagai "ban serep" rasanya semakin jelas.

Desakan untuk me-*reshuffle* kabinet itu memang dijawab oleh presiden maupun wakil presiden, tetapi sikap keragu-raguan lebih terasa daripada untuk segera melakukan *reshuffle*. Kalau mendasarkan pada pengalaman penyusunan Kabinet Indonesia Bersatu pada tahun 2004, yang selalu diundur-undur, rasanya presiden juga tidak akan berani segera me-*reshuffle* kabinetnya. Pernyataan presiden dan wakil presiden untuk tidak me-*reshuffle* kabinet sebelum berusia satu tahun (sesudah Oktober 2005), memberi petunjuk akan hal itu. Parpol-parpol yang mempunyai wakil-wakilnya dalam kabinet masih cukup rapat menyandera presiden. Memang ada tokoh-tokoh partai yang mendesak perlunya *reshuffle* itu, tetapi secara resmi DPR, baik dalam bentuk satu lembaga legislatif maupun melalui fraksi-fraksi, sampai sekarang belum ada yang secara resmi mengusulkan *reshuffle*. Sikap fraksi-fraksi itu, kecuali FPDIP dan FPKB, kiranya dapat diterima, karena mereka adalah pendukung Kabinet Indonesia Bersatu, lebih-lebih PG setelah Wakil Presiden Yusuf Kalla terpilih sebagai Ketua Umum DPP PG. Selain itu, yang perlu dicermati juga adalah, mengganti para Menteri bukan merupakan satu-satunya cara untuk memperbaiki keadaan.

⁷ Bahkan salah satu pimpinan Partai Demokrat yaitu Max Sopacua juga mendesak agar Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melakukan *reshuffle cabinet* agar kepercayaan rakyat yang besar pada Presiden tidak terkikis akibat ulah kinerja para pembantunya (menteri) yang tidak mumpuni. Baca, Berita Utama, *Seputar Indonesia*, 4 September 2005.

Demikian juga, sikap Panglima TNI Jenderal TNI Endriartono Sutarto mengenai MOU RI-GAM, kiranya akan menjadi salah satu faktor penting dalam penggantian Panglima TNI. Hal ini semakin terlihat dengan adanya surat Presiden kepada DPR tertanggal 12 September 2005, yang menyatakan antara lain, tenaga dan pikiran Jenderal Endriartono Sutarto masih diperlukan untuk menyelesaikan konflik di Aceh.⁸

Sementara pengamat berpendapat, bila presiden mau, *reshuffle* dapat segera dilaksanakan, karena sistem pemerintahan kita adalah presidensial, sehingga presiden adalah *full power*. *Reshuffle* kabinet itu sangat dibutuhkan untuk mengendalikan kepercayaan rakyat kepada pemerintah yang juga sangat diperlukan untuk mempermudah memperbaiki ekonomi di dalam negeri. Sistem presidensial menjadi dasar penyusunan kabinet. Untuk memilih anggota kabinet, secara konstitusional presiden sebenarnya bebas dari kehendak wakil presiden maupun partai-partai. Presiden mempunyai hak prerogatif untuk menunjuk pembantu-pembantunya (menteri-menteri) yang profesional dalam bidangnya. Meng-

ingat maksud atau tujuan *reshuffle* itu, maka perombakan kabinet tidak harus dilakukan pada bulan Oktober 2005, agar komplikasi masalah tidak semakin meluas. Demi perbaikan pemerintahan, kaum profesional kiranya harus lebih diutamakan daripada politisi.

Sejalan dengan itu dan untuk menjaga kekompakan, sementara kallangan juga mengimbau wakil presiden agar hati-hati dalam pernyataannya ke publik. Ini untuk menghindari dugaan terjadinya konflik antara presiden dan wakil presiden. Presiden itu mendapat mandat dari rakyat, bukan dari wakil presiden. Kalau wakil presiden banyak berkomentar justru dapat menghancurkan imagnya yang sekarang ini dikenal sebagai banyak melakukan terobosan, sepertinya dia mempunyai target tersendiri di tahun 2009. Dalam pemerintahan, adalah sesuatu yang bijak bila wakil presiden bergerak melakukan langkah kebijakan untuk membantu kerja presiden, tetapi pada tahap pengambilan keputusan tetap presiden yang harus melakukannya sekaligus mengkomunikasikannya kepada publik. Bila wakil presiden mengeluarkan *statement* yang bukan pada porsinya dapat menimbulkan hubungan yang kurang baik dengan presiden, setidaknya dapat mengurangi kewibawaan presiden. Masyarakat, khususnya para politisi, akan segera menduga terjadi persaingan yang tidak baik antara presiden dan wakil presiden.

⁸ Baca harian *Kompas*, 13-9-2005. Baca pula *Suara Karya*, 16 September 2005. "Panglima TNI sangat menyambut baik penandatanganan MOU itu. Panglima berharap kesepakatan itu menjadi titik awal terciptanya perdamaian abadi di Aceh. TNI akan mematuhi semua ketentuan yang termuat dalam MOU tersebut, termasuk penarikan sebagian pasukan TNI dari Aceh".

Ujian Dalam Pemberantasan Korupsi

Menyusul penahanan dan pemeriksaan atas para anggota legislatif dan eksekutif, khususnya di daerah, yang diduga melakukan korupsi, presiden juga telah mengijinkan pemeriksaan keuangan di Sekretariat Negara. Ini merupakan kemajuan dalam pemberantasan korupsi, yang tampak semakin nyata dengan program dan langkah-langkah yang telah dilakukan oleh Kapolri yang baru, Jenderal (Pol) Sutanto. Tetapi langkah itu tampaknya mendapatkan hambatan yang cukup rumit. *Pertama*, Mensesneg meminta agar pemeriksaan atas keuangan di Setneg ditunda dulu sampai perbaikan audit selesai. Meskipun kita tidak curiga bahwa putusan Mensesneg itu merupakan langkah untuk menutupi kebobrokan di Setneg, tetapi sulit untuk tidak mengatakan demikian karena langkah itu dilakukan justru setelah ada izin dari presiden untuk memeriksa keuangan Setneg. Di sisi lain, langkah Mensesneg ini justru mengurangi kewibawaan presiden, karena ada kecenderungan untuk tidak mendukung usaha pemberantasan korupsi. Menurut Ketua Tim Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Hendarman Supandji, kasus dugaan korupsi di lingkungan Setneg merupakan kasus yang ruwet dan sulit untuk diurai serta diusut. *Kedua*, adanya 15 rekening perwira polisi yang tidak wajar.

Keberanian Kapolri untuk membersihkan perwira-perwiranya yang ter-

libat kasus rekening itu sangat diperlukan, karena penuntasan kasus 15 rekening bermasalah tersebut merupakan pintu masuk untuk membersihkan kepolisian dan penegakan hukum di Indonesia. Persoalan rekening adalah kejahatan canggih yang perlu segera ditindaklanjuti dengan memblokir rekening, karena setelah sekitar dua bulan penyelidikan masalah pemblokiran itu tetap tanpa kejelasan. Suasananya menimbulkan dugaan mempermudah pemindahan dana. Polisi harus paham, *rate of crime* di lembaga mereka masih tinggi. Posisi yang langsung menangani berbagai kejahatan keuangan tentu rentan terhadap korupsi dan suap. Polri kiranya perlu menyadari bahwa dirinya sedang menjadi sorotan, termasuk dalam kasus penutupan beberapa tempat ibadah.

Kalau untuk menangani kasus-kasus yang melibatkan pihak lain atau masyarakat umum Polri dapat begitu terbuka, meskipun dalam banyak kasus juga tidak transparan dan tidak tuntas, masyarakat juga berharap agar Polri juga terbuka ketika menyelidiki dan menyidik kasus yang melibatkan anggotanya. Ketidaktransparan itu dapat menimbulkan sikap skeptis akan keberhasilan pemberantasan korupsi; *ketiga*: adanya praktik percaloan proyek di DPR. Praktek ini semakin mencoreng wakil-wakil rakyat. Sebelumnya, kita

⁹ Baca pendapat pengamat *money laundering* dan korupsi dari Universitas Trisakti, Yenti Garnarsih, dalam "Ujian Berat bagi Kepala Polri", *Kompas*, 23 September 2005.

juga dikejutkan oleh tuntutan DPR yang mendesak agar gajinya dinaikkan. Tuntutan kenaikan gaji dalam keadaan krisis, lebih-lebih kehidupan rakyat kecil yang semakin menyedihkan, menimbulkan penilaian yang kurang baik pada DPR. DPR dinilai tidak tanggap, tidak peka, atas kesengsaraan rakyat. Apalagi dengan percaloan ini, sepertinya memperkuat anggapan bahwa lembaga legislatif ini bukan tempat untuk memperjuangkan kepentingan rakyat, melainkan untuk memperkaya diri. Terkait dengan percaloan itu, Badan Kehormatan DPR harus segera bertindak tegas, termasuk memberikan sanksi, karena tindakan anggota DPR itu merupakan kejahatan dan pengkhianatan terhadap rakyat.

UJIAN BAGI KEBEBASAN BER-AGAMA

Masyarakat Jangan Mau Diadu-domba

Kerukunan yang selalu diusahakan ditingkatkan, dan penghormatan HAM yang selalu diperjuangkan, justru akhir-akhir ini terasa terusik dengan terjadinya pengrusakan atas beberapa bangunan milik warga Ahmadiyah di DKI dan Jawa Barat, serta penutupan beberapa gereja di Jawa Barat, Banten, dan Jawa Tengah, oleh sekelompok anggota masyarakat.¹⁰ Selain itu juga terjadi

pengepungan dan tuntutan penutupan kantor Jaringan Islam Liberal di Utan Kayu, Jakarta. Di samping menimbulkan ketakutan, dan gangguan beribadat, tindakan itu dapat memicu timbulnya konflik horizontal, setidaknya membuat hubungan yang tidak harmonis, baik antar umat beragama maupun internal umat ber-

kondisi kerukunan umat beragama di Indonesia saat ini berada dalam titik terendah. Persatuan dan kesatuan antar umat beragama seperti api dalam sekam. Ini semua terjadi karena Negara dan aparat penegak hukum terus membiarkan aksi anarkisme yang dilakukan sekelompok orang berkedok keagamaan melakukan teror, penutupan tempat ibadah, menyerang jemaah Ahmadiyah dan membiarkan mereka beraksi memanas-manasi masyarakat. Dia sepakat dengan mantan Ketua PP Ahmadiyah Prof. Dr. Syafii Maarif, jangan biarkan preman berjubah menguasai sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Ironisnya, negara dan aparat penegak hukum membiarkan hal itu. Kita semakin curiga apa sebenarnya agenda politik tersembunyi yang tengah dimainkan. Hal itu sangat bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945). Demikian juga, menurut seorang anggota DPR-RI, Nursyahbani Katjasungkana, sikap aparat kepolisian dan penegak hukum yang terkesan diam dan berpihak kepada sekelompok orang berkedok keagamaan terjadi karena hal itu merupakan bagian konspirasi antara aparat kepolisian dan kelompok orang berkedok keagamaan. Kapolri juga sangat terkesan kurang memahami visi kebebasan umat beragama untuk menjalankan serta mengekspresikan dirinya. Sementara itu, menurut cendekiawan Prof. Dawam Rahardjo, seluruh komponen bangsa agar mewaspadai gunung es agenda besar yang merupakan masalah paling besar di bawah permukaan. Ada sejumlah agenda tersembunyi kelompok politik yang ingin menjadikan kondisi negara *chaos*. Mereka ingin mengubah seluruh tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia (*Suara Pembaruan*, 17 September 2005).

¹⁰ Mengenai penutupan tempat ibadah itu, menurut Ketua *Indonesia Conference on Religion and Peace* (ICRP) Dr. Djohan Effendi,

agama, yang sangat merugikan integrasi bangsa.

Kiranya perlu ditelusuri secara bijak apa yang menjadi faktor penyebabnya. Kalau berita yang disiarkan media cetak maupun media elektronika itu benar, maka yang menjadi faktor utamanya antara lain persoalan pengakuan dan pelaksanaan HAM, seperti penolakan eksistensi sekelompok umat (beragama), dan izin mendirikan tempat ibadah.

Kalau faktor penyebabnya itu menyangkut pelaksanaan HAM, maka untuk mengatasinya pelaksanaan HAM harus diperbaiki, terutama dalam penghormatan dan pengakuan eksistensi suatu kelompok dalam masyarakat, meskipun berbeda dalam asal-usul, golongan, agama dan kepercayaan, budaya, adat-istiadat, maupun status sosialnya. Demikian juga kalau soal izin mendirikan tempat ibadah menjadi alasan penutupan, maka peraturan mendirikan tempat ibadah, yang didasarkan pada Surat Keputusan Bersama (SKB) dua Menteri (Mendagri dan Menag) No. 1/1969 itu, perlu ditinjau ulang. Menteri yang tidak tepat, yang acap kali menimbulkan konflik, setidaknya kecurigaan antar umat beragama, perlu diperbaiki. Untuk itu, diperlukan dilakukan evaluasi dan perbaikan SKB dua Menteri tersebut, termasuk yang kini dilakukan oleh pemerintah yang mengacu pada konstitusi sebagaimana ditegaskan oleh presiden. Sehubungan dengan hal ini, beberapa kelompok masyarakat juga telah mendesak pemerintah agar

mencabut SKB dua Menteri itu karena sangat bertentangan dengan Pasal 29 UUD 1945.

Peninjauan secara bijak perlu, karena masih terjadi perbedaan penilaian di antara para pemeluk agama, khususnya para tokohnya, tentang SKB itu. Setidaknya masih ada dua kutub yang masih perlu dijembatani. Ketua Umum Muhammadiyah, Dien Syamsuddin misalnya, menegaskan masih perlunya SKB itu sebagai alat pengaturan, karena sifat penyiaran agama Islam dan Nasrani yang berwatak ekspansionis, dan maraknya tempat ibadah. Sebaliknya mantan Ketua Umum PGI Nathan Setiabudi, meskipun mendukung adanya pengaturan, tetapi di tingkat pelaksanaan sangat menyulitkan, karena izinnya rumit. Begitu juga petinggi Walubi Oka Diputra, setuju dengan Nathan soal rumitnya membangun tempat ibadah akibat SKB dua Menteri itu.¹¹

Di samping itu, yang perlu tetap diperhatikan adalah, masalah itu tidak perlu dibesar-besarkan, termasuk oleh umat yang gerejanya ditutup paksa. Tetapi sesuai dengan tanggungjawabnya, aparat keamanan, khususnya kepolisian perlu bertindak tegas, karena penyerangan, pengrusakan gedung, dan penutupan tempat ibadah itu sudah termasuk pelanggaran hukum. Tindak kekerasan tersebut tidak dapat dibenarkan sama sekali. Dalam kasus semacam ini, hukum harus ditegakkan oleh peme-

¹¹ Baca *Koran Tempo*, 7 September 2005.

dipegang oleh pemerintah.¹²

Dialog dan musyawarah, termasuk dalam kehidupan beragama, antar umat beragama kiranya menjadi salah satu kunci untuk memecahkan perbedaan-perbedaan itu. Untuk itu, diperlukan dukungan bagi upaya-upaya yang dilakukan oleh beberapa tokoh pemeluk agama, di antaranya pastor Magnis Suseno SJ, yang telah bersilaturahmi dengan pimpinan FPI di Pejompongan, Jakarta.

Terkait dengan ini perlu pula diingkatkan solidaritas, persaudaraan, dan kesetaraan antar lintas pemeluk agama, khususnya untuk menjalankan dan mengamalkan kehidupan beragamanya sehingga mereka semakin merasa seiman meskipun berbeda agama. Untuk itu telah dilakukan pula aksi "Jalan Damai" dari Bunderan HI menuju Monas, Jakarta, 3 September 2005, yang diikuti sekitar 10 ribu massa PWGI (Persatuan Wali Gereja Indonesia) dan para tokoh lintas agama, seperti K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur), Akbar Tanjung, Pendeta Sephart Supit, dan K.H. Sholah Marzuki dari Surabaya. Pada kesempatan itu, selain setuju tentang pencabutan SKB dua Menteri itu, K.H. Abdurrahman Wahid juga menegaskan, kesadaran pluralisme adalah kunci menuju kemajuan bangsa. Menurutnya, bangsa Indonesia mempunyai latar belakang yang beraneka-

ragam itu sangat baik, dan perdamaian antarumat beragama adalah sesuatu yang paling indah. Bagi Gus Dur, pengrusakan berbagai tempat ibadah atau anarkisme atas penganut agama lain adalah suatu kebodohan (*Seputar Indonesia*, 4 September 2005).

Di samping pengakuan adanya pluralisme, ketenangan, ketertiban, dan persatuan, tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, warga masyarakat juga terpanggil untuk berperan di situ. Untuk itu perlu kita simak himbauan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada peringatan Isra Miraj, 1 September 2005, yang meminta agar umat Islam menempuh jalan musyawarah untuk menyelesaikan setiap perbedaan yang muncul dalam setiap kehidupan bermasyarakat dan beragama. Hal itu perlu karena kemajemukan merupakan sunatullah yang tidak mungkin dihapuskan. Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah masyarakat kita yang beragama memiliki perbedaan satu dengan lainnya. Bukan hanya agama, tetapi juga adat-istiadat, bahasa, dan tradisi budaya. Bahkan, dalam satu agama dapat terjadi perbedaan dalam memahami dan menafsirkan agama meskipun semua mengakui bahwa sumber ajaran agamanya adalah satu.¹³

Menurut siaran pers kepresidenan, di Jakarta, 4 September 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ju-

¹² Baca penjelasan Rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Jakarta, Prof. Azyumardi Azra, dalam harian *Suara Karya*, 25 Agustus 2005.

¹³ Baca sambutan presiden pada peringatan Isra Miraj, *Kompas*, 3 September 2005.

ga menyatakan antara lain: (a) seluruh jajaran pemerintah serta masyarakat agar mencegah kekerasan terhadap kegiatan ibadah agama; (b) Negara menjamin kebebasan warga negaranya untuk memeluk agamanya masih-ing-inasing, serta menjamin para pemeluk agama itu untuk menjalankan ibadahnya; (c) Indonesia adalah negara pluralistik sehingga diperlukan harmoni dan toleransi dalam kehidupan bermasyarakat disertai saling menghormati sebagai sesama bangsa Indonesia; (d) setiap organisasi atau komunitas jangan main hakim sendiri, baik terhadap internal agama maupun pemeluk agama lainnya; (e) Kapolri agar menegakkan hukum atas para pelaku kekerasan terhadap kegiatan ibadah agama, termasuk aktor-aktor penggeraknya; (f) atas sejumlah kejadian sehingga umat Kristiani tidak tenang beribadah, Menteri Agama bersama tokoh-tokoh agama dan pimpinan daerah agar mengatasinya dengan baik. Sehubungan dengan hal ini, diperlukan solusi yang tepat dengan prinsip bahwa negara dan konstitusi menjamin kebebasan beribadah. Jangan sampai hubungan antara mayoritas dan minoritas menjadi penghambat untuk membangun harmoni dan persatuan bangsa; (g) dalam pembangunan pemukiman, termasuk *real estate* dan kompleks perumahan, agar disiapkan ruang untuk pendirian fasilitas beribadah bagi para pemeluk agama.¹⁴

¹⁴ Baca siaran pers kepresidenan dalam harian *Pelita*, 5 September 2005.

Lepas dipolitisir atau tidak, sejauh dunia membuktikan bahwa campur tangan negara ke dalam agama telah mengakibatkan banyak konflik, perang dan penderitaan umat manusia serta pelanggaran HAM. Izin operasional dan izin lainnya yang dikeluarkan adalah syarat formal dan tidak boleh sampai menghalangi kebebasan beragama. Oleh karena itu, peninjauan atas SKB adalah salah satu cara mengurangi campur tangan pemerintah. Kebebasan beragama dalam konteks HAM melekat di dalam setiap diri manusia dan tidak boleh dihambat, dikurangi, direnggut, dihalangi, apalagi dilarang oleh siapa pun.

Negara, diktator, raja, presiden atau tiran sekalipun, tidak boleh melakukannya karena HAM bersifat "*non-derogable*" atau "*unalienable*", yang berarti HAM merupakan hak dasar manusia yang bersifat integral dan koheren yang tidak dapat dipisahkan dari setiap individu. Kalau tidak dilaksanakan satu hak asasi saja dapat dimaknakan pelanggaran terhadap seluruh HAM tersebut. Campur tangan negara dalam urusan agama sedikit demi sedikit harus dikurangi. Biarlah agama itu diajur oleh umatnya sendiri. Negara baru campur tangan kalau ada pelanggaran hukum.¹⁵ Hukum yang dimaksud adakah hukum positif yang menjadi wilayah atau otoritas negara. Ne-

¹⁵ Frans H. Winata, "Kebebasan Beragama dalam Arti Dinamis," *Sinar Harapan*, 6 September 2005.

gara mempunyai tugas menjaga ketertiban melalui aparatnya cq. polisi, selain itu umat beragama harus dapat menjalankan ibadahnya secara bebas tanpa gangguan dari siapa pun dan dengan alasan apa pun.

Hukum agama biarlah berlaku bagi penganut atau umat agama itu masing-masing. Sikap saling menghormati, *non-interference*, toleran sebagai sesama warga negara Indonesia yang taat hukum akan menciptakan suatu masyarakat yang toleran dan yang taat hukum (*law abiding society*). Kebebasan beragama harus diartikan dan dipraktekkan secara dinamis dan bukan statis. Oleh karena itu, kebebasan memeluk agama harus diimbangi dengan kebebasan beribadah. Karena itu sikap menahan diri dan merenungkan kembali kebebasan beragama sebagai HAM yang universal perlu dilakukan agar tercipta masyarakat Indonesia damai, adil dan makmur.¹⁶ Dalam peristiwa ini, peranan aparat keamanan, khususnya polisi, untuk mengayomi dan melindungi warga masyarakat dari gangguan orang-orang yang tidak bertanggung jawab, menjadi sangat penting.

.....

Masalah Pluralisme

Munas MUI, 26-29 Juli 2005 menghasilkan 11 fatwa MUI, yang menyangkut: (1) pluralisme, liberalisme, dan sekularisme; (2) doa bersama

lintas agama; dan (3) Ahmadiyah.¹⁷ Fatwa itu telah menimbulkan kontroversi, pro dan kontra, terutama di

¹⁷ Fatwa MUI itu menyatakan antara lain: (1) Masalah pluralisme, liberalisme, dan sekularisme. Definisi MUI: (a) Pluralisme agama: paham bahwa semua agama sama dan kebenaran setiap agama adalah relatif; setiap pemeluk agama tidak boleh mengklaim hanya agamanya yang benar; semua pemeluk agama akan masuk dan hidup berdampingan di surga; (b) Pluralisme agama: kenyataan bahwa terdapat berbagai pemeluk agama yang hidup berdampingan; (c) Liberalisme agama: memahami nash dengan menggunakan akal pikiran yang bebas; hanya menerima doktrin agama sesuai akal pikiran; (d) Sekularisme agama: memisahkan urusan dunia dan agama; agama hanya digunakan untuk mengatur hubungan pribadi dengan Tuhan; hubungan sesama manusia diatur hanya dengan kesepakatan sosial. Fatwa: (a) Pluralisme, sekularisme, dan liberalisme agama bertentangan dengan Islam; (b) Umat Islam haram mengikuti paham tersebut; (c) Bagi masyarakat Muslim yang tinggal bersama pemeluk agama lain, dalam masalah sosial yang tidak berkaitan dengan akidah dan masalah sosial yang tidak berkaitan dengan akidah dan ibadah, umat Islam bersikap inklusif; (2) Doa bersama lintas agama. Fatwa: (a) Doa bersama antara orang Islam dan non-Muslim tidak dikenal dalam Islam; (b) Doa bersama dalam bentuk setiap pemuka agama berdoa secara bergiliran maka orang Islam haram mengikuti dan mengamini doa yang dipimpin non-Muslim; (c) Doa bersama dalam bentuk Muslim dan non-Muslim berdoa secara serentak hukumnya haram; (d) Doa bersama dalam bentuk seorang non-Muslim memimpin doa, orang Islam haram mengaminiinya; (e) Doa bersama dalam bentuk orang Islam memimpin doa, hukumnya mubah (boleh); (f) Doa dalam bentuk setiap orang berdoa menurut agama masing-masing hukumnya mubah (boleh); (3) Ahmadiyah. Fatwa: (a) Menegaskan kembali fatwa MUI 1980 bahwa aliran Ahmadiyah berada di luar Islam, sesat dan menyesatkan, serta orang Islam yang mengikutinya adalah murtad; (b) Pemerintah berkewajiban melarang Ahmadiyah. Baca *Koran Tempo*, 6 Agustus 2005.

¹⁶ Baca Frans H. Winarta, "Kebebasan Beragama dalam Arti Dinamis," *Sinar Harapan*, 6 September 2005.

kalangan umat Islam sendiri sebagaimana dijumpai dalam berita di media-media cetak. Sejumlah tokoh agama, hukum dan akademisi seperti Nono Anwar Makarim, Todung Mulya Lubis, Azyumardi Azra, Hasyim Wahid, dan Ulil Absar Abdala menolak fatwa MUI itu. Sementara itu, Ketua Umum ICMI Muslimin Nasution meskipun tetap mendukung fatwa MUI, juga menghargai adanya pendapat lain dari sebagian umat Islam yang berbeda dengan fatwa MUI. Perbedaan yang terjadi agar diterima sebagai rahmat dalam hidup tasamuh dan lapang dada (*Republika*, 3-8-2005).

Menanggapi fatwa MUI itu, Rektor UIN Jakarta, Azyumardi Azra, mengharapkan agar MUI bersedia mendiskusikan kembali sejumlah fatwa yang memicu kontroversi dan mengundang kerohanian, terutama di kalangan umat beragama di Indonesia. Dalam penyusunan fatwa, MUI seharusnya tidak sekadar mencari pertimbangan berdasarkan kajian fikih. Persoalan masyarakat modern sangat kompleks. Sudah seharusnya MUI mencari masukan dan pertimbangan lain, misalnya dari pakar politik, sosiolog, dan keilmuan lainnya. Fatwa dikeluarkan dengan mempertimbangkan sisi budaya, agama, dan lain-lain dalam konteks kebangsaan. Azyumardi juga mengingatkan, fatwa MUI tidak mengikat secara hukum dan tidak dapat dijadikan hukum positif karena Indonesia bukan negara berdasarkan asas Islam (*Kompas*, 1 Agustus 2005).

Sementara itu, Ketua MUI Amidhan menegaskan bahwa sikap kontroversi atas fatwa-fatwa MUI muncul karena adanya perbedaan semantik (istilah) dan konsep. Oleh karena itu, perlu dialog nasional dan sosialisasi kepada umat (*Media Indonesia*, 3 Agustus 2005). Dalam kaitan itu, Ketua Umum PP Muhammadiyah, Din Syamsuddin mengharapkan bahwa seluruh pihak untuk secara arif, bijaksana dan dewasa menyikapi kontroversi fatwa MUI yang menyangkut pluralisme dan liberalisme. Salah satu jalan terbaik adalah berdialog atau musyawarah secara terbuka karena dalam Islam setiap persoalan dapat diselesaikan secara musyawarah. Untuk itulah Muhammadiyah bersedia menjadi fasilitator dialog (*Suara Pembaruan*, 3 Agustus 2005).

USAHA MENGAKHIRI KONFLIK

MOU Helsinki Mencoba Mengakhiri Konflik Aceh

Untuk menyelesaikan konflik di Aceh telah dilangsungkan pertemuan informal lima babak antara wakil pemerintah RI dan GAM, yang diprakarsai oleh Ketua *Crisis Management Initiative*, Finlandia, Martti Ahtisaari, di Helsinki, Finlandia, sejak Januari 2005 sampai dengan tanggal 17 Juli 2005. Pada 9 Agustus 2005, *draft* nota kesepahaman damai itu dikonsultasikan pada DPR, dan seluruh fraksi mendukung pemerintah untuk menyelesaikan konflik di

Aceh secara damai, komprehensif, dan bermartabat.

Di Helsinki, 15 Agustus 2005, Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaludin yang mewakili pemerintah Indonesia, dan Malik Mahmud yang mewakili GAM, menandatangani nota kesepahaman atau MOU untuk mengakhiri konflik Aceh yang telah berlangsung sekitar 30 tahun. Kesepahaman itu merupakan langkah maju, karena selain sepakat damai, GAM juga bersedia mengesampingkan tuntutan merdeka, dan tetap dalam NKRI.

Meskipun demikian MOU itu tetap saja mendapatkan tanggapan kritis dari sementara masyarakat, terutama kalangan politisi dan sementara tokoh militer, karena selain prosesnya berjalan secara tertutup, beberapa isi dari MOU juga dianggap tidak sejalan dengan UUD,¹⁸ bahkan MOU itu dianggap sangat mempermudah lepasnya Aceh dari

NKRI sebagaimana ditegaskan oleh mantan KASAD Jenderal Riyamizad Riyacudu, selangkah lagi Aceh lepas dari NKRI.¹⁹ Perbedaan titik pijak serta kepentingan untuk melihat MOU menyebabkan pemahaman atas kesepahaman itu berubah menjadi kesalahpahaman antara kubu pendukung dan kubu penentang. Intinya, kubu pendukung MOU berpegang pada alasan karena demi perdamaian di Aceh, maka diterapkan aturan yang amat longgar.

Sebaliknya, kubu penentang memasang pagar yang cukup ketat untuk memaknai MOU, sehingga nyaris semua pasal dianggap menabrak peraturan perundangan. Oleh sebab itu, tidak aneh bila muncul penilaian bahwa dari sisi ketatanegaraan, MOU Helsinki memang cenderung bermasalah. Jika benar bahwa kesepahaman itu bukan perjanjian internasional, mengapa MOU memakai bahasa Inggris dan bukan Indonesia? Jika bukan perjanjian internasional, mengapa Menteri Hukum dan HAM mengakui MOU didasari hukum internasional, khususnya Konvensi Internasional PBB mengenai Hak-hak Sipil serta mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Jika betul tidak ada pengakuan seba-

¹⁸ Beberapa ketentuan dalam MOU yang oleh sementara kalangan dianggap berpotensi kontroversi, seperti: (a) Tidak ada penyebutan UUD 1945; (b) Penyebutan kepala pemerintah Aceh bukan gubernur; (c) Aceh memiliki bendera, himne, lambang; (d) Persepsi internasional soal' Aceh harus disetujui legislatif Aceh; (e) Kebijakan administratif pemerintah pusat soal Aceh harus disetujui legislatif Aceh; (f) Keputusan DPR soal Aceh harus disetujui legislatif Aceh; (g) Aceh berhak memperoleh utang luar negeri dan menetapkan suku bunga berbeda dengan BI; (h) Soal pembagian hasil kekayaan; (i) Pembentukan Pengadilan HAM, dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh; (j) Pasukan GAM jadi tentara dan polisi organik; (k) Tentara bertanggung jawab menjaga pertahanan eksistensi; (l) Definisi soal GAM yang memperoleh amnesti.

¹⁹ Sikap militer, lewat Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto, tegas. TNI akan menyiapkan rencana kontingensi untuk mengantisipasi kemungkinan gagalnya kesepakatan Helsinki. TNI tetap berkonsentrasi karena akan datangnya sekitar 200 anggota AMM dari Uni Eropa dan Negara-negara ASEAN untuk mengawasi pelaksanaan hasil perundingan. Lihat, *Gatra*, 27 Agustus 2005.

gai subyek hukum internasional atas GAM, mengapa harus ditandatangani di Helsinki, dengan wakil GAM yang berkewarganegaraan asing, dengan keberlanjutan MOU yang melibatkan Negara-negara ASEAN dan Masyarakat Ekonomi Eropa sebagai unsur *Aceh Monitoring Mission* (AMM)? Kalau pun benar Aceh tetap dalam bingkai NKRI mengapa MOU amat berbau federalisme? Jika benar ada jaminan Aceh tidak akan merdeka, mengapa tidak ada kepastian waktu bahwa GAM akan dibubarkan sebagai konsekuensi MOU?

Tetapi yang perlu diperhatikan, MOU bukan dokumen yuridis murni, melainkan dokumen yang harus dipahami sebagai dokumen hukum yang berbau politik. MOU adalah hasil tawar-menawar antara dua kubu yang telah berperang sekian lama. Oleh karena itu, rumusan pasal-pasalnya amat mungkin bertabrakan atau paling tidak bergesek dengan beberapa peraturan perundangan. Sangat mungkin pasal-pasal MOU akan terdengar tidak selaras, berbeda rumusannya, bahkan cenderung sumbang saat dipadukan dengan aturan-aturan perundangan Indonesia lainnya.²⁰

Sebenarnya antara pemerintah dan beberapa anggota DPR sejak awal telah berbeda pendapat terhadap pertemuan (informal) Helsinki itu. Sementara anggota DPR menganggap

²⁰ Baca Denny Indrayana, Memahami "Memorandum of Misunderstanding", *Kompas*, 26 Agustus 2005.

telah terjadi internasionalisasi masalah Aceh, yang pada gilirannya dapat mem-fait *accompli* DPR. Setiap perundingan dengan pihak luar negeri harus meminta persetujuan DPR. Bahkan dalam pertemuan konsultasi pada 9 Agustus 2005 itu pun masih terdengar kekhawatiran tentang adanya *hidden agenda* (agenda tersembunyi) dalam *draft* nota kesepahaman damai itu.²¹ Kekhawatiran itu dapat dimaklumi, karena nota kesepahaman itu selain akan membawa implikasi yang sangat luas bagi kehidupan masyarakat Aceh, juga mempertaruhkan keutuhan bangsa Indonesia, dan NKRI. Sebaliknya pemerintah, yang dikomandani oleh Wapres Jusuf Kalla, menegaskan bahwa pertemuan itu berlangsung hanya antara anak bangsa yang berbeda warga negaranya. Oleh sebab itu, selaku eksekutif, pemerintah tidak perlu meminta persetujuan legislatif. Hal ini juga tidak melanggar Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Sebab yang memerlukan persetujuan DPR adalah perjanjian (*treaty*). Sedangkan hasil perundingan RI-GAM dituangkan dalam bentuk kesepakatan bersama (*Memorandum of Understanding*/MOU).

Di samping itu, ketertutupan proses pertemuan itu juga telah menimbulkan perdebatan bahkan kecurigaan beberapa kalangan politisi, yang

²¹ Kekhawatiran tentang adanya *hidden agenda* itu dilontarkan oleh Ketua DPR-RI, Agung Laksono dalam pertemuan konsultasi antara pemerintah dan DPR-RI, 9 Agustus 2005.

menghawatirkan isi kesepahaman itu bertentangan UUD 1945. Hal itu nampak antara lain dalam pernyataan pertemuan di Jakarta, 12-8-2005, yang dihadiri oleh beberapa politisi nasional, seperti mantan Presiden Abdurrahman Wahid, mantan Presiden Megawati, dan mantan Ketua DPR-RI, Akbar Tanjung. Dalam pertemuan itu Akbar Tanjung bersuara lantang, mendesak pemerintah agar membuka isi kesepakatan tersebut. Menjawab soal ini, Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin mengatakan, ketertutupan pemerintah itu dilakukan untuk menjaga komitmen dengan GAM untuk tidak menyebarluaskan isi MOU sebelum ditandatangani.²² DPR lewat masing-masing komisi dari I sampai dengan IX juga meminta kepada pemerintah untuk memberikan penjelasan resmi mengenai butir-butir nota kesepahaman itu karena terjadi perbedaan persepsi di sementara kalangan.

Tetapi kekhawatiran publik itu justru ditanggapi pemerintah secara represif, yang melalui pernyataan Wapres meminta agar debat tentang MOU Aceh itu diakhiri. Sikap pemerintah yang demikian ini tidak sesuai dengan alam demokrasi, dan sebaliknya justru dapat meningkatkan kecurigaan kepada pemerintah, setidaknya memperkeras sikap masyarakat. Hal ini nampak dalam pernyataan beberapa anggota DPR. Wakil Ketua DPR-RI, Muhammin Iskan-

dar, menegaskan bahwa perdebatan publik tentang MOU itu adalah biasa, apalagi di negara demokrasi. Perdebatan tidak perlu dibatasi atau dihentikan. Demikian juga seorang anggota DPR-RI dari daerah pemilihan NTT, Benny K. Harman, menolak cara-cara yang dilakukan oleh pemerintah itu, karena prosesnya dianggap tertutup, dan hasilnya tidak boleh diperdebatkan padahal masalah ini menyangkut kebijakan publik.

Ditinjau dari keutuhan wilayah NKRI, isi MOU yang cukup men dasar adalah kesediaan GAM me ngesampingkan tuntutan merdeka, serta bersedia tetap berada dalam NKRI, dan menyerahkan semua senjatanya. Sebaliknya, pemerintah menyetujui sejumlah kompensasi politik, termasuk pendirian partai politik lokal, hukum, dan ekonomi bagi Aceh, khususnya untuk para bekas anggota GAM, serta penarikan pasukan.

Dengan penandatanganan itu berarti bahwa harapan perdamaian di Aceh semakin nyata. Meskipun setelah membaca seluruh teks MOU itu timbul suatu kekhawatiran, karena biaya yang dibutuhkan untuk mengakhiri konflik bersenjata itu berpotensi sangat mahal. Selain itu, pelaksanaan kesepakatan itu nampaknya cukup rumit untuk dapat menjadi jalan ke luar yang mulus.

Biaya MOU yang dianggap terlalu mahal itu menimbulkan keributan, bahkan kekhawatiran, karena selain masalah Aceh, isi MOU

²² Baca Penjelasan Menteri Hukum dan HAM dalam harian *Warta Kota*, 15-8-2005.

adalah masalah Indonesia juga. Tapi di lain pihak, Wapres Jusuf Kalla, yang nampak lebih berperanan aktif dalam proses penyelesaian Aceh dibandingkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga benar ketika dengan cerdik dia mengajukan alternatif yang sama-sama makan biaya: memilih membayar biaya untuk perang atau mengeluarkan biaya untuk damai. Biaya mahal bukan dalam arti finansial saja. Masalahnya adalah mengenai hal-hal yang harus dikorbankan, yang dapat menyangkut, mungkin menggoyahkan aturan ketatanegaraan yang ada. Pemerintahan di Aceh akan diselenggarakan dengan undang-undang baru, yang akan memberikan banyak keistimewaan bagi Aceh, termasuk berdirinya partai politik lokal. Banyak dari keistimewaan itu dianggap oleh sebagian politisi bertentangan dengan UU yang berlaku. Pandangan yang ekstrem bahkan mengatakan beberapa hak yang diberikan adalah inkonstitusional. Sebaliknya, pemerintah berpendapat bahwa hal-hal yang disepakati dalam MOU itu berdasarkan UU.²³

Meskipun kita tetap berharap bahwa semua saja, baik pemerintah, termasuk TNI, GAM, dan AMM, berkomitmen mematuhi isi dan sekaligus melaksanakan kesepahaman itu, tidak berarti bahwa masalah Aceh telah selesai. Masih banyak usaha yang harus dilakukan untuk men-

capai perdamaian. Penandatanganan MOU itu barulah awal yang baik bagi penyelesaian konflik Aceh, serta awal menuju bersatunya seluruh bangsa Indonesia lagi.²⁴

Kalau nota kesepahaman itu masih juga menimbulkan suatu tanggapan kritis, itu merupakan suatu yang wajar, karena pengalaman menunjukkan sering terjadinya pelanggaran meskipun telah beberapa kali tercapai kesepakatan damai. Kesepakatan gagal dilaksanakan karena dilanggar oleh mereka yang bersepakat. Mantan Presiden Megawati mengkritik kesepakatan itu secara blak-blakan, dengan mengatakan bahwa isinya jauh lebih buruk dari yang dibayangkan. Untuk menunjukkan kekecewaannya atas MOU itu, Megawati menolak hadir dalam upacara detik-detik proklamasi kemerdekaan RI di Istana Negara, 17-8-2005. Ia menuduh kesepakatan damai itu telah menaikkan status Aceh menjadi semacam negara bagian di Indonesia. Bau federalisme itu terendus dalam butir yang memperbolehkan Aceh menggunakan bendera dan himne sendiri;²⁵ Drajad Wibowo, anggota FPAN DPR-RI, menyatakan bahwa konsesi ekonomi yang diberikan berbahaya karena mempertaruhkan kedaulatan ekonomi Indonesia.

²³ Baca "Aceh Damai, Jakarta Ribut", *Mingguan Tempo*, 28 Agustus 2005.

²⁴ Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyambut penandatanganan MOU, di Istana Negara, Jakarta, 15 Agustus 2005. *Kompas*, 16 Agustus 2005.

²⁵ Baca *Mingguan Tempo*, 28 Agustus 2005.

Beberapa poin kesepakatan Helsinki memang menerbas urusan fiskal dan moneter, yang selama ini dianggap identik dengan kedaulatan pemerintah pusat. Kewenangan moneter pemerintah pusat yang terpotong, misalnya, hak Aceh untuk menentukan suku bunga berbeda dari tingkat bunga yang ditetapkan oleh BI. Jika untuk kepentingan pembuatan suku bunga eksklusif ini Aceh diperkenankan membentuk semacam bank sentral sendiri, maka garis batas Indonesia dengan konsep federal semakin pendek. Konsesi semacam itu dapat merepotkan BI sebagai penjaga gawang stabilitas moneter. Soalnya, tingkat suku bunga biasa dijadikan pedal gas sekaligus rem atas laju inflasi.²⁶ Hak menarik pajak untuk membiayai anggaran daerah dan kesempatan membentuk suatu wilayah perdagangan bebas mengkhawatirkan karena dapat menggerogoti penerimaan negara dari cukai.²⁷ Wakil Ketua DPR dari F-PDIP

Soetardjo Soerjogoeritno, juga mengkhawatirkan perjanjian damai itu, karena dapat membawa Indonesia menjadi negara federal. Sejalan dengan itu Sekjen PDIP Pramono Anung berpendapat tanda-tanda internasionalisasi Aceh itu tercermin dari keterlibatan AMM dan nota yang dibuat dalam bahas Inggris, bahkan penandatangannya dilakukan di luar negeri (*Koran Tempo*, 20-8-2005). Demikian pula, Ketua DPR Agung Laksono menegaskan, akan mengambil tindakan jika perundingan itu merugikan Indonesia. DPR akan mengawasi pelaksanaan perjanjian itu sampai akhir bulan (*Koran Tempo*, 16-8-05). Meskipun ada perbedaan pandangan di kalangan militer maupun mantan petinggi TNI, penegasan Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto dalam beberapa kesempatan dapat dijadikan pegangan bahwa TNI

daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh; (e) Aceh melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh; (f) Aceh akan menikmati perdagangan bebas dengan semua bagian RI tanpa hambatan pajak, tariff, ataupun hambatan lainnya; (g) Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara; (h) Pemerintah RI bertekad untuk menciptakan transparansi dalam pengumpulan dan alokasi pendapatan antara pemerintah pusat dan Aceh dengan menyetujui auditor luar melakukan verifikasi atas kegiatan tersebut dan menyampaikan hasilnya kepada kepala pemerintah Aceh; (i) GAM akan mencalonkan wakil-wakilnya untuk berpartisipasi secara penuh pada semua tingkatan dalam komisi yang dibentuk untuk melaksanakan rekonstruksi pasca tsunami.

²⁶ Baca *Mingguan Tempo*, 28 Agustus 2005.

²⁷ Beberapa kesepakatan damai Indonesia-GAM di bidang ekonomi menyatakan antara lain: (a) Aceh berhak memperoleh dana melalui utang luar negeri. Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh bank sentral RI; (b) Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional untuk serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh; (c) Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh; (d) Aceh berhak menguasai 70% hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber

akan mematuhi MOU itu, meskipun petinggi TNI itu juga meminta GAM jangan aneh-aneh agar tidak digebuk. Penegasan Panglima TNI itu antara lain sbb: (1) Dia menyambut baik penandatanganan MOU itu, dan berharap kesepakatan itu menjadi titik awal terciptanya perdamaian abadi di Aceh; (2) TNI akan mematuhi semua ketentuan yang termuat dalam MOU, termasuk penarikan sebagian pasukan TNI dari Aceh (*Suara Karya*, 16-8-2005); (3) GAM mengakui Aceh bagian dari NKRI, itu sama artinya dengan tidak mau melepaskan diri, walaupun tidak terucap eksplisit; (4) Soal HAM di Aceh harus menjadi *concern* bersama. Itu fundamental, tidak ada seorang pun dapat merampas hak orang lain (*Kompas*, 16-8-2005); (5) Pasca penandatanganan MOU, semua pihak agar tidak lagi melihat ke belakang dengan mengungkit-ungkit pelanggaran HAM di NAD, baik itu yang dilakukan prajurit TNI maupun oleh GAM (*Suara Karya*, 18 Agustus 2005); (6) Institusinya tidak terpengaruh oleh kontroversi berkaitan dengan nota kesepahaman atau MOU antara RI dan GAM. Politik TNI adalah politik Negara. Apa pun politik negara yang dikeluarkan otoritas politik, tidak ada alas an TNI melanggar. Meskipun demikian, pemerintah agar memperjelas poin demi poin MOU sehingga tidak terjadi multi interpretasi seperti sekarang ini. Dengan begitu, proses rekonstruksi dan rehabilitasi di Aceh dapat dijalankan secara fokus (*Kompas*, 26-8-2005); (7) TNI telah menyiapkan suatu *contingency plan* (rencana

darurat) di Provinsi NAD seandainya implementasi MOU tidak berjalan semestinya (*Suara Karya*, 9 September 2005). Tidak ketinggalan, Lemhanas juga menyampaikan catatannya tentang 16 poin dalam MOU yang melanggar undang-undang, yang intinya mengamputasi kedaulatan Indonesia, di antaranya: (a) soal ekonomi bertentangan dengan UU No. 3/2004 tentang Bank Indonesia; (b) penarikan pasukan non-organik polisi dan TNI tidak sesuai dengan UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Keberadaan pasukan non-organik dilindungi undang-undang; (c) pembagian hasil alam bertentangan dengan UU No. 32/1956 tentang Perimbangan Keuangan Daerah dan Negara; (d) kedatangan tim peninjau dari Uni Eropa dan ASEAN (AMM) melanggar UU No. 24/2000 tentang Perjanjian Internasional; (e) pemberian tanah kepada bekas GAM mengandung bentuk ketidakadilan. Persolan ini agar dibawa ke rapat paripurna DPR untuk dibahas dan direvisi; (f) Indonesia telah dicurangi dalam MOU itu (*Koran Tempo*, 20 Agustus 2005).

Tetapi bila MOU itu dipandang dari sudut otonomi daerah, sebagaimana yang dijadikan dasar sanggahan Wapres Jusuf Kalla, kesepakatan itu tidak menggergaji satu pasal pun dari UUD 1945. Menurut UU Otonomi Daerah, kewenangan pemerintah pusat memang berkurang. Oleh karena itu MOU itu tidak membawa banyak perubahan. Sebagian konsesi itu sebenarnya telah termuat, meskipun tidak sama persis, dalam undang-undang

dang sebelumnya seperti UU Otonomi Daerah maupun UU No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus NAD. Seperti hak menarik pajak, telah dimuat dalam UU Otonomi Daerah. Suatu hal yang istimewa bila Aceh berwewenang menarik pajak di luar yang telah ditetapkan UU. Bahkan bagian (porsi pendapatan) Aceh dari cadangan minyak dan gas yang dimuat dalam MOU itu sama persis dengan apa yang dimuat dalam UU Otonomi Khusus Aceh.

Demikian halnya untuk mencari pinjaman di luar negeri. UU Otonomi Daerah memberikan kemungkinan kepada semua daerah untuk menerbitkan surat utang, tetapi tetap menanti keputusan dari pusat, setidaknya tidak ada alasan yang dianggap membahayakan keuangan negara.²⁸ Memang untuk mencari pinjaman dari luar negeri ada hal yang baru. Berdasarkan MOU itu, Aceh dinyatakan boleh mencari pinjaman dari luar negeri, meskipun kemungkinan itu kemudian menjadi berkurang karena ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, seperti harus melalui pemerintah pusat. Daerah dapat memperoleh pinjaman dari luar negeri, tetapi yang berhak menandatangani kesepakatan utang itu tetap pemerintah pusat, baru kemudian pinjaman itu dialirkan ke daerah.

²⁸ Tingginya rasio utang Indonesia-Indonesia terhadap produk domestik bruto ketika Menteri Keuangan dijabat oleh Boediono, 2003, yang masih di atas 60%, menjadi dasar pelarangan penerbitan surat utang.

Demikian juga tentang sumpah setia kepada NKRI bagi bekas anggota GAM tetap menjadi perdebatan, apalagi kalau sumpah yang sakral itu hanya dijadikan formalitas yang tidak dipahami maknanya.

Masalah Papua

Pada bulan Juli 2005 tersebar isu mengenai munculnya RUU No. 2601 dari Amerika, yang di antaranya mempertanyakan efektifitas status ekonomi khusus Papua dan menggugat keberadaan wilayah itu dalam NKRI. RUU yang diprakarsai oleh dua orang anggota DPR, Donald M. Payne (New Jersey) dan Eni F.H. Faleomavaega (Samoa Amerika) menimbulkan kehebohan di kalangan pemerintah dan rakyat Indonesia, karena salinan RUU itu secara diam-diam juga telah disebarkan di Papua. Tetapi bila disandingkan dengan pernyataan pemerintah Amerika, RUU itu tidak sejalan. Pemerintah Amerika mendukung kesatuan RI. Pemerintah Amerika tidak akan mendukung setiap upaya yang ingin memisahkan Papua dari kesatuan Indonesia.²⁹

Selain menyatakan keprihatinan atas tersebarnya RUU itu, Presiden telah mengambil langkah yang tepat dengan menyatakan bahwa keberadaan Papua dalam naungan RI adalah final. Oleh karena itu, semua Negara seharusnya menghormati kedaulatan RI.

²⁹ Baca Tajuk Rencana, *Kompas*, 1 Agustus 2005.

Heboh tentang RUU itu hendaknya menjadi momentum penting bagi Indonesia untuk menyelesaikan berbagai masalah di Papua, terutama yang berkaitan dengan keadilan dan kesejahteraan rakyat, serta hak-hak warga Papua. Hal ini menjadi semakin relevan dengan terjadinya kasus pengembalian Otonomi Khusus kepada pemerintah pusat karena dianggap tidak meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua. Ketidakseriusan melaksanakan Otonomi Khusus bagi Papua selain menimbulkan kekecewaan masyarakat, juga akan menimbulkan sorotan masyarakat internasional. Jangan sampai masalah Sipadan-Ligitan, dan Timtim terulang lagi.

PIDATO KENEGARAAN MENJAWAB KEKHAWATIRAN

Ditinjau dari sudut perkembangan politik di dalam negeri, pidato kenegaraan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada rapat paripurna DPR-RI, 16 Agustus 2005, dapat dipandang sebagai usaha untuk menjawabnya. Memang masih sebatas pernyataan, tetapi setidaknya kita mengerti sejauh mana sikap pemerintah atas beberapa masalah politik itu. Kini yang ditagih adalah realitasnya di lapangan.

Tentang anggapan internasionalisasi masalah internal Indonesia, khususnya penyelesaian masalah NAD, yang tidak sesuai dengan UUD 1945, Presiden menegaskan, konflik di Aceh adalah persoalan di dalam negeri, dan tidak ada niat untuk diinternalisasi.

Kehadiran pemantau asing dari Uni Eropa dan ASEAN adalah untuk memonitor pelaksanaan MOU, dan bukan campur tangan asing. Tugas semacam ini pernah dilakukan Indonesia ketika memantau proses penyatuan dua Vietnam, serta memantau gencatan senjata dalam proses damai antara pemerintah Filipina dan MNLF. Dalam pembicaraan informal dengan GAM, pemerintah tetap berpegang teguh pada prinsip tetap tegaknya NKRI, tetap berkiparnya bendera Merah Putih, dan dilaksanakannya otonomi khusus di NAD. Tidak ada satu pasal pun UUD 1945 dan UU yang tidak dipedomani. Sebaliknya dengan kesepahaman itu, GAM mengakhiri kegiatannya untuk memisahkan diri dari NKRI.

Tentang penyelesaian Papua, Presiden juga menegaskan, masalah di Papua adalah masalah dalam negeri kita sendiri. Campur tangan asing ditolak. Papua adalah bagian integral dari wilayah Indonesia. Setiap perundingan dengan Belanda, sejak Linggarjati hingga KMB dan sesudahnya, tidak luput dari agenda pengembalian Irian Barat sebagai wilayah kedaulatan NKRI. Tidak ada satu pun program kabinet di zaman Revolusi dan zaman Demokrasi Parlementer, yang tidak mencantumkan pengembalian Irian Barat ke pangkuan Ibu Pertiwi. Tidak ada manipulasi sejarah yang perlu diluruskan. Dunia menjadi saksi setiap perundingan pengembalian Irian Barat, hingga terlaksananya Pepera di bawah pengawasan PBB, 1969. PBB telah menga-

kui hasil Pepera, dan sampai hari ini tidak pernah mempersoalkannya. Dilihat dari sudut hukum internasional, tidak ada yang perlu diragukan mengenai keabsahan Papua sebagai bagian integral wilayah kedaulatan NKRI.³⁰

Sementara itu tentang kritik tidak terpadunya pelaksanaan pembangunan karena tidak ada GBHN, Presiden menegaskan, sekarang kita tidak mengenal lagi GBHN, tetapi kita tetap memerlukan dokumen kenegara-

³⁰ Penegasan itu diulang lagi pada Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Daerah, di Jakarta, 23 Agustus 2005. Ditegaskannya, Provinsi Papua dan Provinsi Irian Jaya Barat merupakan bagian sah dari NKRI. Pengujian materi oleh MK yang telah membatalkan UU No. 45/1999 tidak menyebabkan provinsi itu kehilangan landasan hukum pembentukannya, karena putusan MK tidak berlaku surut. Baca *Warta Kota*, 24 Agustus 2005. Sementara itu ada dua anggota Kongres AS yang mendesak diadakannya referendum di Papua. Di samping itu ada sementara kalangan di Papua yang mengungkit-ungkit keabsahan Papua sebagai bagian integral dari NKRI. Sementara itu, dalam sarasehan 60 tahun Indonesia Merdeka di Kampus Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 27 Agustus 2005, mantan KASAD Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu mengatakan, potensi Aceh dan Papua lepas dari NKRI sangat besar. Sekarang ini persyaratan untuk menjadi sebuah Negara telah dimiliki kedua wilayah itu. Untuk menjadi sebuah Negara merdeka, Aceh dan Papua hanya tinggal deklarasi dan pengakuan internasional. Sebuah wilayah yang ingin menjadi sebuah Negara merdeka harus memenuhi sejumlah syarat, di antaranya mempunyai pemerintahan, wilayah Negara, tentara, lagu kebangsaan, bendera, lagu kebangsaan, bendera, dan pengakuan internasional. Untuk Aceh dan Papua sebagian syarat telah dimiliki, tinggal deklarasi dan pengakuan internasional. Tetapi pengamat politik dari UI,

an yang berisikan landasan, arah dan kebijakan serta tahapan-tahapan pembangunan nasional.³¹ Untuk melaksanakan pembangunan nasional telah ditetapkan Peraturan Presiden No. 7/2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2004-2009, yang akan dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Tahunan yang menjadi pedoman penyusunan RAPBN. RPJM Nasional berisi visi dan misi pemerintah, yang mencakup agenda: (a) menciptakan Indonesia yang aman dan damai; (b) menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis; (c) meningkatkan kesejahteraan rakyat, serta kerangka ekonomi makro dan pembiayaan pembangunan nasional. Sedangkan tujuh prioritas pembangunan nasional yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah 2006 meli-

Hikmahanto Juwana, tidak sependapat dengan penegasan mantan Kasad itu. Menurutnya, tidak semudah itu kedua daerah tersebut lepas dari Indonesia. Klasifikasi rakyat, wilayah, pemerintah untuk menjadi Negara tidak sesederhana itu. Di antara masyarakat Aceh saja masih ada yang tidak setuju dengan kemerdekaan Aceh, dan pemerintah yang dimiliki Aceh juga bukan pemerintah yang dapat dipertahankan. Baca *Koran Tempo*, 29 Agustus 2005.

³¹ Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Presiden telah menyampaikan RUU kepada DPR RI untuk disetujui. Tetapi RUU tentang RPJPN itu telah menimbulkan polemik di media massa. Menurut pengamat politik CSIS, Harry Tjan Silalahi, pembahasan RUU tentang RPJPN itu sebaiknya dihentikan saja karena bertentangan dengan sistem politik nasional sekarang ini sebagai hasil amandemen UUD 1945. Indonesia tidak lagi menganut sistem MPR, melainkan sistem Presidensial.

puti: (1) penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan; (2) peningkatan kesempatan kerja, investasi dan ekspor; (3) revitalisasi pertanian dan perdesaan; (4) peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan; (5) penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi; (6) penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan, dan ketertiban serta penyelesaian konflik; dan (7) pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi NAD dan Nias (Sumut).

Presiden tidak lupa pula menyinggung soal ideologi negara. Dijelaskan tentang diakhirinya konflik ideologi. Dalam empat kali perubahan UUD 1945, semua kekuatan politik tetap sepakat mempertahankan Pembukaan UUD 1945, yang memuat hal-hal fundamental mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara. Pancasila di-terima sebagai falsafah dan dasar Negara RI, serta menjadi asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

PERLUNYA PERHATIAN BAGI KEPENTINGAN BERSAMA

Meskipun MOU Kesepahaman Helsinki masih menghadapi banyak kritikan, kiranya jiwa besar, kenegarawan, semua pihak, baik pemerintah, GAM, maupun kekuatan politik yang lain, tetap dibutuhkan agar perdamaian dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia terwujud. Perlu disadari bahwa MOU Aceh itu adalah keputusan politik, oleh sebab

itu penerimaan kesepahaman itu juga tidak terlepas dari kepentingan masing-masing yang terlibat. Akan tetapi dasar acuannya, dan tujuan pokok kesepahaman itu harus sama. Inilah yang akan menuntun menuju perdamaian yang sebenarnya. Kepentingan partai, maupun pribadi perlu disisihkan. Untuk ini implementasi kembali Pancasila sebagai ideologi, acuan berbangsa dan bernegara, seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, menjadi amat penting karena menjadi fondasi remedial yang fundamental bagi kesatuan, persaudaraan dan rekonsiliasi sosial. Tipumenipu mengenai kesepakatan atau usaha menyelesaikan masalah Aceh hanya akan membawa kesengsaraan dan menimbulkan bencana, khususnya diisintegrasi bangsa.

Reformasi, keterpurukan, dan amandemen UUD 1945 membuat bangsa ini lupa, setidaknya agak mengabalkan prinsip universal Pancasila yang merupakan kristalisasi kearifan (*wisdom*), budaya, dan sejarah bangsa. Akibatnya, serentetan kehidupan bersama yang kelam kian membentang. Cara hidup beragama yang dikembangkan masih juga diiringi dengan kekerasan, konflik, dan aroma perebutan pengaruh di masyarakat. Perdamaian dan kesepahaman yang bergaya militeristik tanpa jiwa Pancasila mendidik anak bangsa tumbuh dalam kebengisan, dendam, dan dekadensi moral.

Untuk keselamatan NKRI dan kesatuan seluruh warga Indonesia yang aman sejahtera, kembali ke sumber

ideologi bangsa, yaitu Pancasila, se-pertinya merupakan keharusan kul-tural. Implementasi sumber ideologi Pancasila dalam tertib hukum yang tegas dan dijalankan dengan pro- fesionalitas, kesungguhan, dan dedikasi akan mengembalikan kepercayaan diri bangsa, perekat dasar kesatuan, dan semangat kebersamaan. Reimplemen-tasi prinsip-prinsip Pancasila dan pola berpikir menjadi tolok ukur nor-matif yang memberanikan semua pi-hak bertindak adil dengan kepastian hukum. Presiden tidak perlu terpen-jara dalam keraguan karena ada to-lok-ukur normatif untuk menentukan kebijakan, arah, dan langkah pemer-intahannya. Aparat polisi tidak per-lu takut dan termangu tanpa daya menyaksikan perusakan tempat-tempat ibadah, sebab ada tolok ukur nor-matif bersama.³²

Khusus tentang Pilkada, selain perbaikan UU No. 32/2004, beberapa masalah perlu perbaikan, di antaranya tentang peran pemerintah. Se-suai dengan perkembangan demokra-si, peranan pemerintah sebagai re-gulator kiranya harus semakin diku-rangi. Oleh sebab itu peranan seba-gai fasilitator menjadi semakin pen-ting. Perbaikan UU No. 32/2004 itu diperlukan, selain untuk menjamin berlangsungnya desentralisasi pemer-intahan, juga untuk meningkatkan kualitas demokrasi lokal. Dalam kait-an ini esensi Pilkada sebagai suatu pemilu harus diakui dalam UU. Seba-

gai suatu pemilu, Pilkada sebaiknya diselenggarakan oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/ota yang meru-pakan bagian tak terpisahkan dari KPU nasional.

Terkait dengan perbaikan UU, ma-ka waktu yang cukup untuk sosiali-sasinya sangat dibutuhkan. Sehubung-an dengan hal ini, maka persiapan Pilkada perlu juga diperbaiki, termasuk waktunya. Selain untuk menghindari kesalahpahaman, rakyat juga da-pat semakin berperanan. Untuk ini pendataan pemilih masih perlu per-baikan. Demikian halnya dengan pen-calonan. Pilkada harus memungkin-kan munculnya calon independen me-lalui mekanisme yang terpisah dari proses pencalonan melalui partai, ter-masuk gabungan partai.

Perbaikan tentang SKB dua Menteri yang antara lain mengatur pendirian tempat ibadah itu kiranya perlu di-lakukan agar semakin menunjukkan peranan pemerintah sebagai penjamin kebebasan beragama, termasuk beri-badah di bumi Nusantara. Sebaliknya, para penganut agama juga perlu me-nahan diri untuk tidak bertindak yang melanggar hukum, dan juga tidak me-lakukan tindakan, termasuk jor-joran dalam pendirian tempat ibadah kare-na dapat menimbulkan kecemburuan sosial. Dalam hal pelanggaran hukum, termasuk pelanggaran HAM, pe-ranan polisi dan penegak hukum, sa-ngat penting untuk mencegah hal itu terulang lagi. Polisi harus menjadi pe-ngayom seluruh warga masyarakat ataupun agama dan kepercayaannya, serta statusnya.

³² Baca Andreas Yumara, "Reimplemen-tasi Ideologi Bangsa," *Kompas*, 7 September 2005.

Meskipun masih ada tindakan kelompok tertentu yang sangat menakutkan, sikap dan penegasan beberapa pimpinan organisasi kemasyarakatan tertentu dan tokoh tertentu sangat menyejukkan. Ini dapat dijadikan rujukan untuk membina dan meningkatkan hubungan antara warga masyarakat demi peningkatan integrasi bangsa.

DAFTAR PUSTAKA

A. Ahsin Thohari. "Kembali ke UUD 1945 Naskah Asli". *Kompas*, 7 September 2005.

Abd Moqsith Ghazali. "Oligarki Penafsiran Agama". *Media Indonesia*, 4 Agustus 2005.

Adian Husaini. "Pluralisme Agama: MUI Terlambat". *Republika*, 4 Agustus 2005.

Ahmad Sahal. "Antiliberalisme dari Kanan". *Kompas*, 6 Agustus 2005.

Andreas Yumara. "Reimplementasi Ideologi Bangsa". *Kompas*, 7 September 2005.

Bustanuddin Agus. "Fatwa MUI dan Kebebasan Beragama". *Republika*, 2 Agustus 2005.

Dalmeri. "MUI di Tengah Pemikiran Liberalis dan Fundamentalis". *Republika*, 1 Agustus 2005.

Dawam Rahardjo. "Kala MUI Mengharamkan Pluralisme". *Koran Tempo*, 1 Agustus 2005.

Denny Indrayana. "Memahami "Memorandum of Misunderstanding". *Kompas*, 26 Agustus 2005.

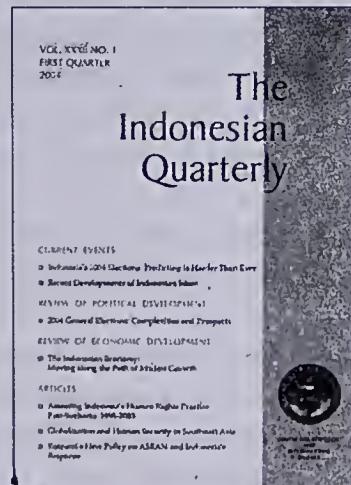
Faosan Amar. "MUI Harus Direvitalisasi". *Media Indonesia*, 1 Agustus 2005.

Frans H. Winata. "Kebebasan Beragama dalam Arti Dinamis". *Sinar Harapan*, 6 September 2005.

Herry Tjahjono. "Dwitunggal Mendaki Gunung". *Kompas*, 6 September 2005.

Ivan A Hadar. "Reshuffle" Saja Tidak Cukup". *Kompas*, 6 September 2005.

Muhtadin A.R. "Wajah Seram Majelis Ulama". *Koran Tempo*, 2 Agustus 2005.



ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 100.000,00; Asia Pacific & Australia US\$100,00; Europe & Africa US\$125,00; USA, Canada & Central America US\$150,00; South America & Others US\$175,00

The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Trend Melemahnya Kinerja Indonesia

Tim Departemen Ekonomi CSIS

PENDAHULUAN

TERDAPAT tanda-tanda yang menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia mulai melesu. *Pertama*, dibandingkan dengan pertumbuhan yang relatif menguat pada dua kuartal sebelumnya, pertumbuhan tahunan pada kuartal ini menurun sedikit dari 6,2% pada kuartal pertama 2005 menjadi 5,5% pada kuartal kedua ini. *Kedua*, adanya kecenderungan dua sumber utama pendorong pertumbuhan ekonomi, investasi dan ekspor, yang mulai melemah. *Ketiga*, sementara konsumsi rumah tangga, terutama non-makanan meningkat tipis, pengeluaran pemerintah justru stagnan. Lebih jauh pola pertumbuhan dari sektor produksi tidak mengalami perubahan yang signifikan dibandingkan dengan kuartal sebelumnya, seperti masih lemahnya pertumbuhan sektor pertanian dan pertambangan, pertumbuhan yang moderat dari sektor manufaktur dan pertumbuhan yang kuat di sektor jasa.

Sementara itu inflasi cenderung meningkat menjadi 8,33%, berada di atas target inflasi pada anggaran yang direvisi yang sebesar 7,5%. Awalnya otoritas moneter terlihat enggan un-

tuk mengetatkan kebijakan moneter secara agresif dan meningkatkan suku bunga. Akibatnya nilai tukar melemah dan pada akhir bulan Agustus menyentuh level Rp 10.000,-/US\$. Dengan adanya depresiasi Rupiah dari Rp 10.350,- menjadi Rp 12.000,-/US\$, BI pada akhirnya menaikkan suku bunga secara agresif, di mana suku bunga SBI satu bulan naik sebesar 75 basis poin menjadi 9,5%.

Pada sektor perdagangan, kuartal kedua tahun 2005 menunjukkan tanda-tanda yang mengkhawatirkan pada situasi neraca perdagangan ketika nilai impor meningkat drastis akibat peningkatan pada harga minyak. Sementara itu neraca modal swasta menjadi defisit sebesar US\$0,1 miliar akibat rendahnya arus masuk investasi asing, arus masuk investasi portofolio dan besarnya pencairan hutang dibandingkan dengan pembayaran hutang yang jatuh tempo.

Sementara itu berkaitan dengan situasi makroekonomi dan fiskal saat ini, setidaknya terdapat dua isu utama dari anggaran: *pertama* asumsi makro ekonomi yang dijadikan patokan dan pencairan fiskal pada semester pertama. Dari kenyataan ma-

kro ekonomi yang saat ini, asumsi APBN-P 2005 sudah tidak lagi sesuai. Sementara itu isu *kedua*, yaitu rendahnya tingkat pencairan fiskal bisa membawa implikasi serius terhadap situasi perekonomian. Sejauh ini realisasi pencairan fiskal di tahun 2005 baru mencapai 28%. Sementara itu pencairan besar-besaran di akhir tahun 2005 dapat memicu inflasi dan juga melemahkan nilai tukar, mengingat masih besarnya pembayaran hutang beserta bunga yang jatuh tempo yang belum dikeluarkan.

Sementara itu kendala waktu akan berdampak buruk pada implementasi dari realisasi pencairan fiskal ini.

Dengan kenyataan makro ekonomi saat ini seperti melambatnya pertumbuhan ekonomi dan situasi eksternal yang tidak menguntungkan, melemahnya nilai tukar dan obligasi pemerintah serta pasar saham, memberikan kekhawatiran mengenai stabilitas perekonomian. Meski demikian, sejauh ini belum ada tanda-tanda yang menunjukkan bahwa perekonomian

Tabel 1

KOMPONEN PERTUMBUHAN PDB BERDASARKAN PENGELOUARAN DAN SEKTOR
(Tahun Dasar 2000; % p.a., Year-On-Year)

	2004				2005	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
Pertumbuhan PDB berdasarkan Pengeluaran						
Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga	5.7	5.3	5.0	3.8	3.2	3.5
- Makanan	1.7	1.5	1.6	1.8	2.0	2.1
- Non-makanan	9.8	9.1	8.5	5.7	4.4	4.7
Konsumsi Pemerintah	10.1	4.7	-3.8	-1.3	-8.5	-5.6
Investasi	11.5	13.1	19.7	18.3	14.1	13.2
Ekspor	1.2	2.0	17.1	13.7	13.3	7.3
Impor	15.3	25.2	32.0	27.1	15.6	10.1
Pertumbuhan PDB berdasarkan Sektor						
Pertanian	4.9	3.8	5.3	1.9	1.6	-1.0
Pertambangan	-7.0	-9.1	-5.0	3.3	1.0	-2.9
Manufaktur	6.0	6.9	4.8	7.2	7.1	6.7
- Non-migas	7.2	8.5	6.2	8.7	8.0	8.0
Listrik, Gas & Air	6.1	6.8	3.1	7.9	7.8	7.6
Konstruksi	8.4	7.8	8.2	8.3	7.3	7.4
Perdagangan, Hotel & Restoran	2.7	4.1	6.9	9.4	10.0	9.5
Transportasi & Komunikasi	12.6	13.3	13.5	11.5	13.1	13.9
Jasa Usaha	7.5	6.7	8.3	8.4	6.5	10.0
Jasa-jasa Lainnya	4.7	5.1	4.7	5.0	4.9	4.4
PDB	4.4	4.4	5.1	6.7	6.2	5.5

Sumber: CEIC Asia Database.

sedang bergerak ke arah krisis ekonomi yang baru. Situasi ini, tentu saja, pada akhirnya akan bergantung pada keinginan pemerintah untuk mengurangi subsidi BBM dalam waktu dekat ini.

Pertumbuhan Ekonomi

Setelah mengalami pertumbuhan yang menguat dalam dua kuartal terakhir, pertumbuhan ekonomi pada kuartal kedua tahun ini mengalami penurunan dari 6,2% pada Q1-2005 menjadi 5,5% pada Q2-2005. Baik investasi dan ekspor, sumber terpenting dalam mendorong pertumbuhan, mengalami kelesuan. Konsumsi rumah tangga, terutama non-makanan, meningkat tipis sementara pengeluaran pemerintah cenderung stagnan.

Sisi Pengeluaran dan Produksi

Dalam neraca pengeluaran, pertumbuhan konsumsi rumah tangga meningkat tipis dari 3,2% pada Q1-2005 menjadi 3,5% pada Q2-2005. Sementara investasi dan ekspor masih terus menjadi sumber pertumbuhan ekonomi, meski terlihat keduanya tumbuh melambat. Pertumbuhan ekspor mengalami penurunan dari 13,3% pada Q1-2005 menjadi hanya 7,3% pada Q2-2005, lebih rendah dari pertumbuhan ekspor secara keseluruhan di tahun 2004 (8,5%). Penurunan pada pertumbuhan ekspor dibarengi pula dengan penurunan dalam pertumbuhan impor. Investasi masih tumbuh namun cenderung mengalami deselerasi dari 19,7% pada Q3-2004 men-

jadi 13,2% pada Q2-2005. Meski demikian, *trend* menunjukkan bahwa pertumbuhan investasi masih menjadi sumber pendorong pertumbuhan ekonomi.

Sementara PDB secara sektoral, tidak ada perubahan yang signifikan: sektor pertanian dan pertambangan yang masih tumbuh melemah, pertumbuhan moderat dari sektor manufaktur dan sektor jasa yang tumbuh kuat. Pertumbuhan sektor primer, terutama sektor pertambangan, penggalian, minyak dan gas alam masih tertinggal, meski telah mengalami pertumbuhan positif pada Q4-2004 dan Q1-2005, pertumbuhan sektor pertambangan dan penggalian, kembali negatif pada Q2-2005.

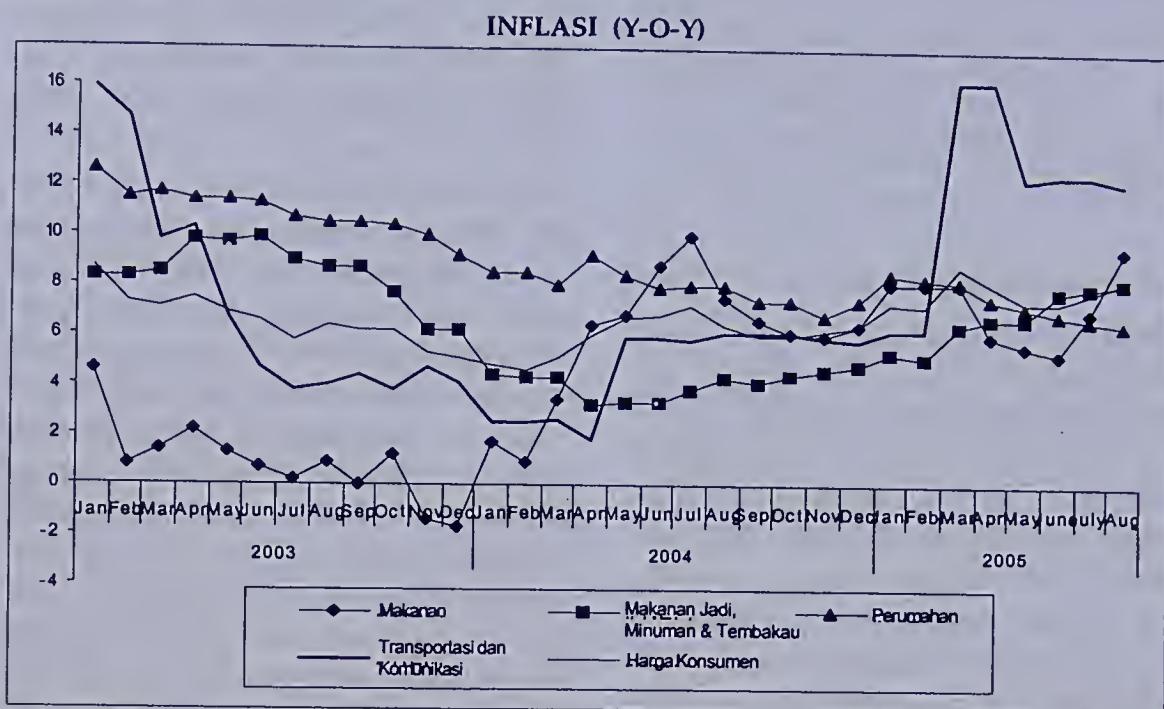
Hal yang sebaliknya terjadi pada sektor jasa di mana sektor ini tumbuh melebihi pertumbuhan rata-rata PDB. *Boom* sektor properti mendorong tumbuhnya sektor konstruksi sebesar 7,5%. Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran mengalami akselerasi pertumbuhan dari 4% pada Q2-2004 menjadi 10% pada Q1-2005 dan menurun sedikit menjadi 9,5% pada Q2-2005. Meski terjadi pengaturan kembali pada industri penerbangan dan peningkatan harga avtur, pertumbuhan sektor transportasi masih tumbuh kuat (13,9%).

SEKTOR MONETER

Inflasi

Sekalipun kebijakan moneter bersifat ketat, inflasi pada sebagian be-

Gambar 1



Sumber: BPS.

sar kelompok pengeluaran masih tetap tinggi pada Q3-2005. Tingkat inflasi meningkat dari 0,93% angka antara akhir Q2-2005 hingga Q3-2005, yang menyentuh 8,33% di bulan Agustus. Selain diakibatkan oleh kebijakan, cuaca yang buruk juga menyumbang dalam meningkatnya angka inflasi. Pada bulan Juli, gagal panen cabe dan larangan impor besar secara signifikan meningkatkan inflasi dari komponen makanan. Inflasi bulanan dari dua komoditas ini saja menyumbang sebesar 0,43% atau lebih dari setengahnya dari inflasi bulanan. Tekanan inflasi akibat dua komoditas ini terjadi pada bulan Agustus.

Dalam beberapa bulan ke depan hingga akhir tahun, setidaknya terdapat tiga hal yang dapat memberi-

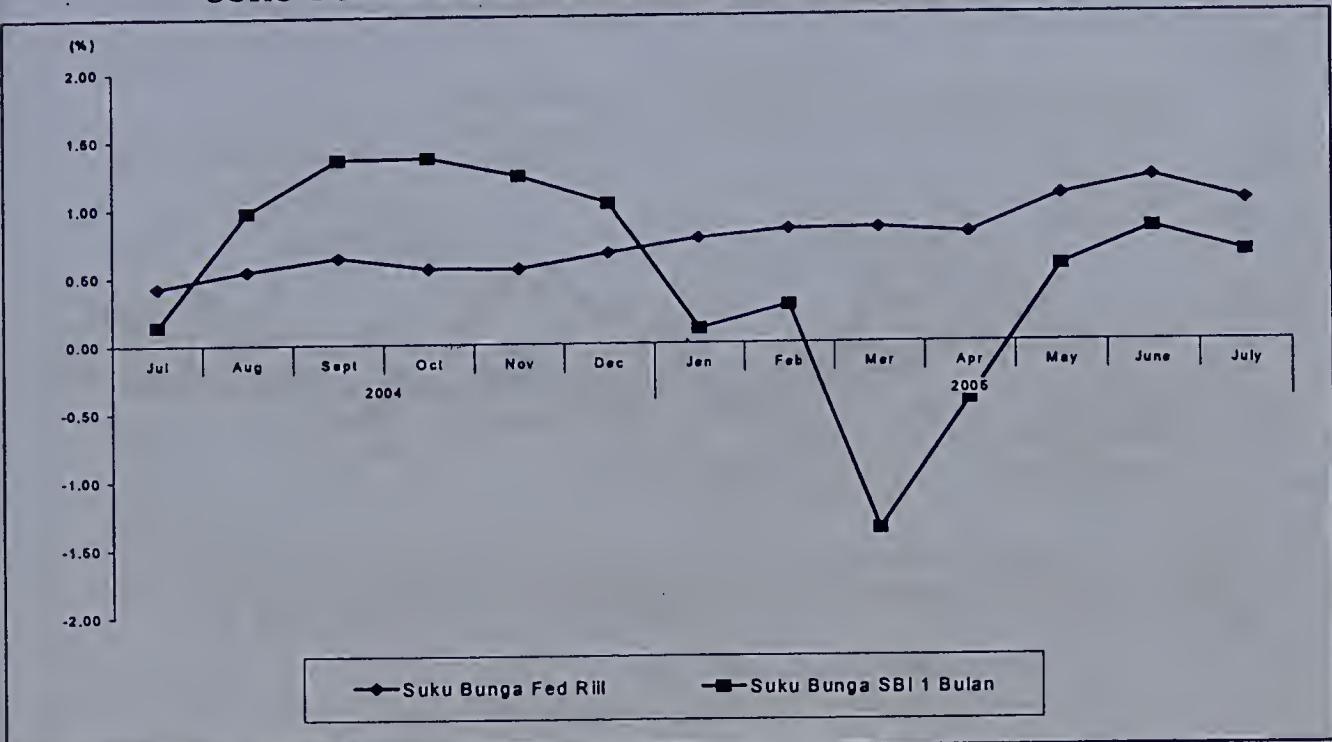
kan tekanan inflasi. *Pertama*, pengurangan subsidi BBM. Pemerintah mengindikasikan akan menaikkan harga BBM sebelum tahun 2006. *Kedua*, datangnya sejumlah bulan perayaan yang dimulai dengan ramadhan. *Ketiga*, penggunaan sisa anggaran pemerintah, dengan empat bulan yang tersisa di tahun 2005, pemerintah sudah memanfaatkan anggaran belanja sebesar 28% dari total APBN. Penggunaan sisa anggaran sepanjang empat bulan ke depan akan menciptakan tekanan inflasi yang besar.

Kenaikan Suku Bunga SBI

Setelah enggan untuk melakukan penyesuaian suku bunga, otoritas moneter pada akhirnya bergerak seca-

Gambar 2

SUKU BUNGA RIIL: INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT



Sumber: CEIC Database.

ra agresif ke arah kebijakan moneter yang ketat dengan maksud menyesuaikan suku bunga AS—namun hal ini dilakukan setelah terjadi pelemahan rupiah sebesar seperenam dari nilai rupiah pada akhir bulan Agustus. Dari bulan Juni hingga akhir bulan Juli, suku bunga SBI 1 bulan meningkatkan sebesar 54 basis poin dari 7,95% menjadi 8,49%, setengah dari peningkatan tersebut merupakan kompensasi atas peningkatan suku bunga *the Fed* pada bulan Juli. Di awal bulan Agustus, dilihat secara bersama-sama dengan suku bunga *the Fed*, suku bunga SBI meningkat sebesar 25 basis poin.

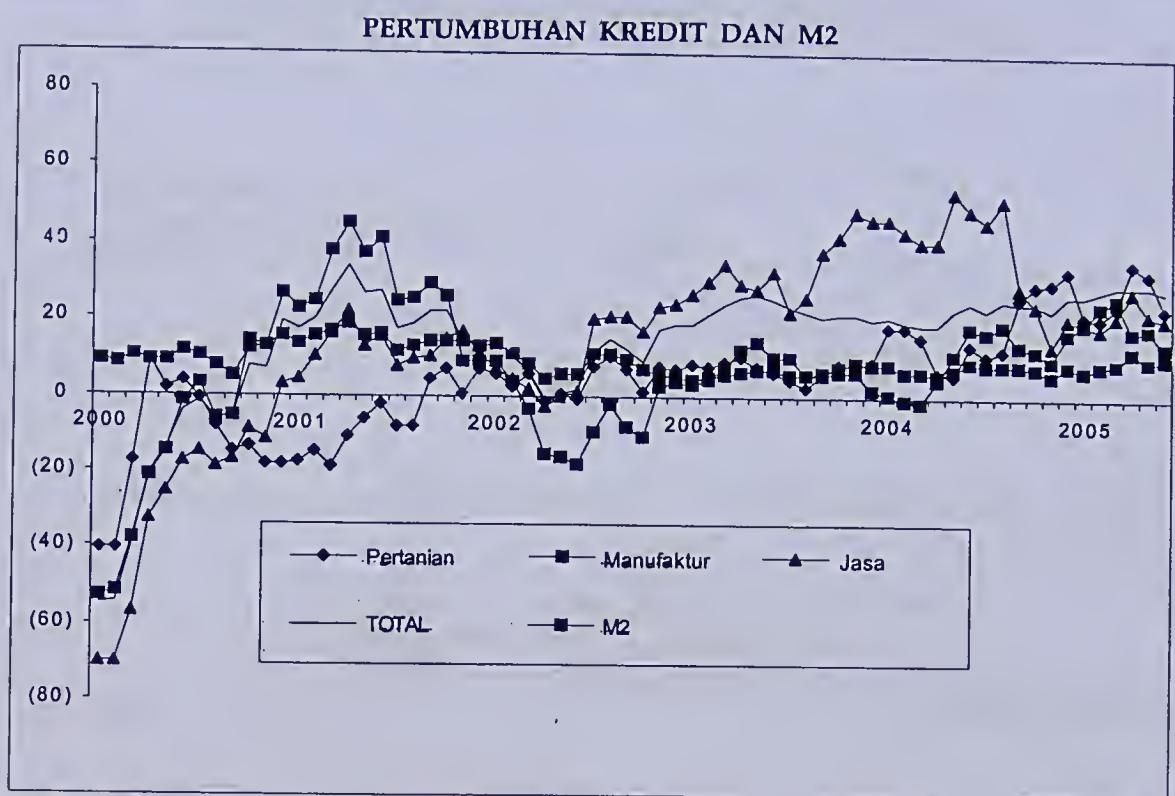
Meski terdapat upaya untuk melakukan penyesuaian suku bunga atas peningkatan suku bunga *the Fed*, suku

bunga riil SBI pada kenyataannya tidaklah sejalan dengan suku bunga riil *the Fed*, penyebab utamanya adalah tingginya inflasi di Indonesia. Perbedaan ini, ditambah dengan kekhawatiran situasi fiskal, telah mengancam stabilitas makro ekonomi. Pada 30 Agustus, setelah Rupiah terdepresiasi dari Rp 10.350,- menjadi Rp 12.000,- per US\$, BI akhirnya menaikkan suku bunga secara agresif, suku bunga SBI 1 bulan meningkatkan sebesar 75 basis poin menjadi 9,5%. Sebagian besar analis menilai bahwa BI menunggu terlalu lama untuk mengambil langkah kebijakan ini.

Pertumbuhan Kredit Sektoral

Penguatan pertumbuhan kredit yang terlihat pada Q1-2005 masih berlanjut

Gambar 3



Sumber: BI.

hingga dua bulan pertama Q2-2005, meski sempat melambat pada sebulan terakhir dari Q2-2005. Secara rata-rata kredit bank komersial tumbuh sebesar 28,9% (y-o-y), meningkat dari 28,1% pada kuartal pertama. Meski demikian pertumbuhan kredit terlihat melambat: di mana secara keseluruhan pertumbuhan kredit di bulan Juni 2005 menurun menjadi 28,1% dari 29,4% pada sebulan sebelumnya.

Seperti pada kuartal sebelumnya, rata-rata pertumbuhan kredit pada Q2-2005 masih kuat pada sektor pertambangan 49,4%, diikuti oleh sektor belum terklasifikasi (lainnya) dan perdagangan, yang masing-masing sebesar 43,4% dan 31,9%. Sektor ma-

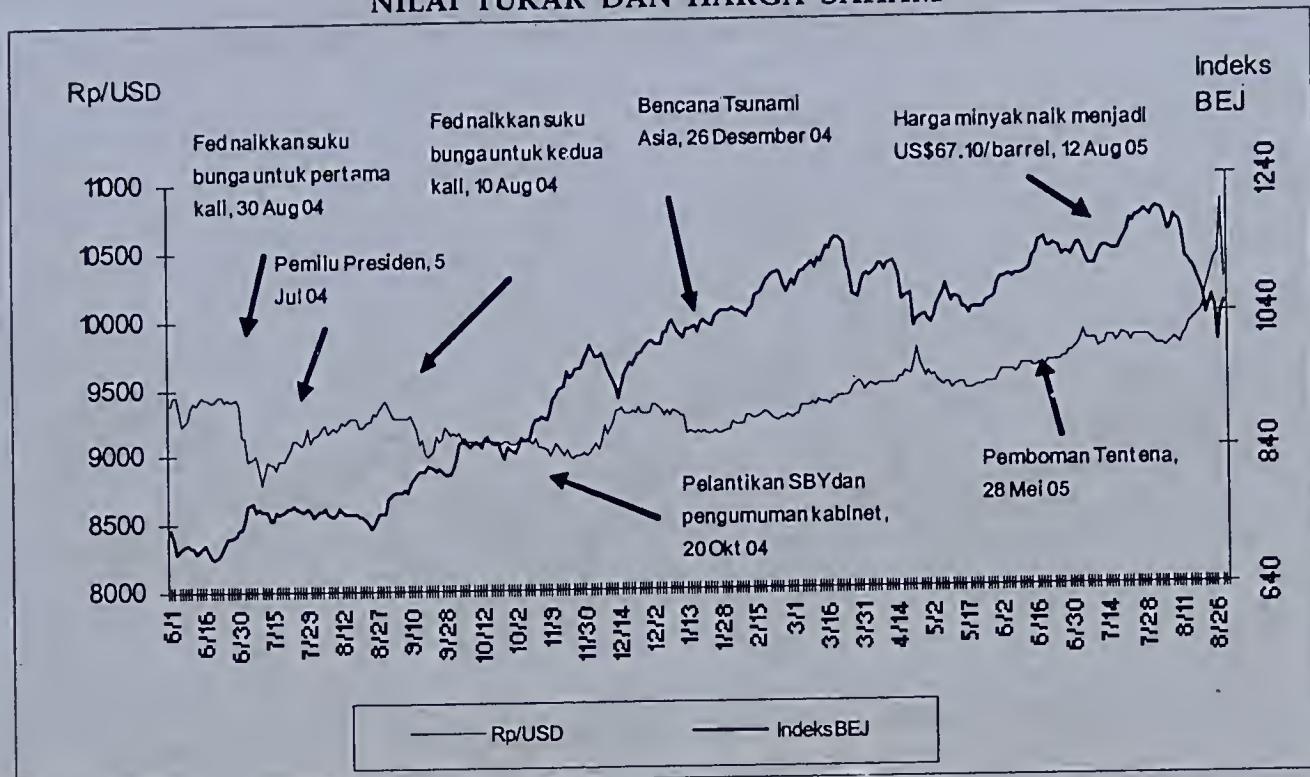
nufaktur, yang berada pada posisi keempat pada Q1-2005, jatuh menempati posisi terakhir dan rata-rata pertumbuhan kreditnya turun dari 23,3% di Q1-2005 menjadi 16,32% pada Q2-2005. Di lain pihak, rata-rata pertumbuhan kredit sektor pertanian tumbuh dari 22,0% menjadi 30,3% antara Q1-2005 dan Q2-2005.

Nilai Tukar dan Pasar Saham

Keengganan BI untuk mengetatkan kebijakan moneter dalam rangka menjaga perbedaan antara suku bunga riil Indonesia dengan suku bunga AS membuat aset finansial di Indonesia menjadi kurang mengun-

Gambar 4

NILAI TUKAR DAN HARGA SAHAM



Sumber: CEIC Database.

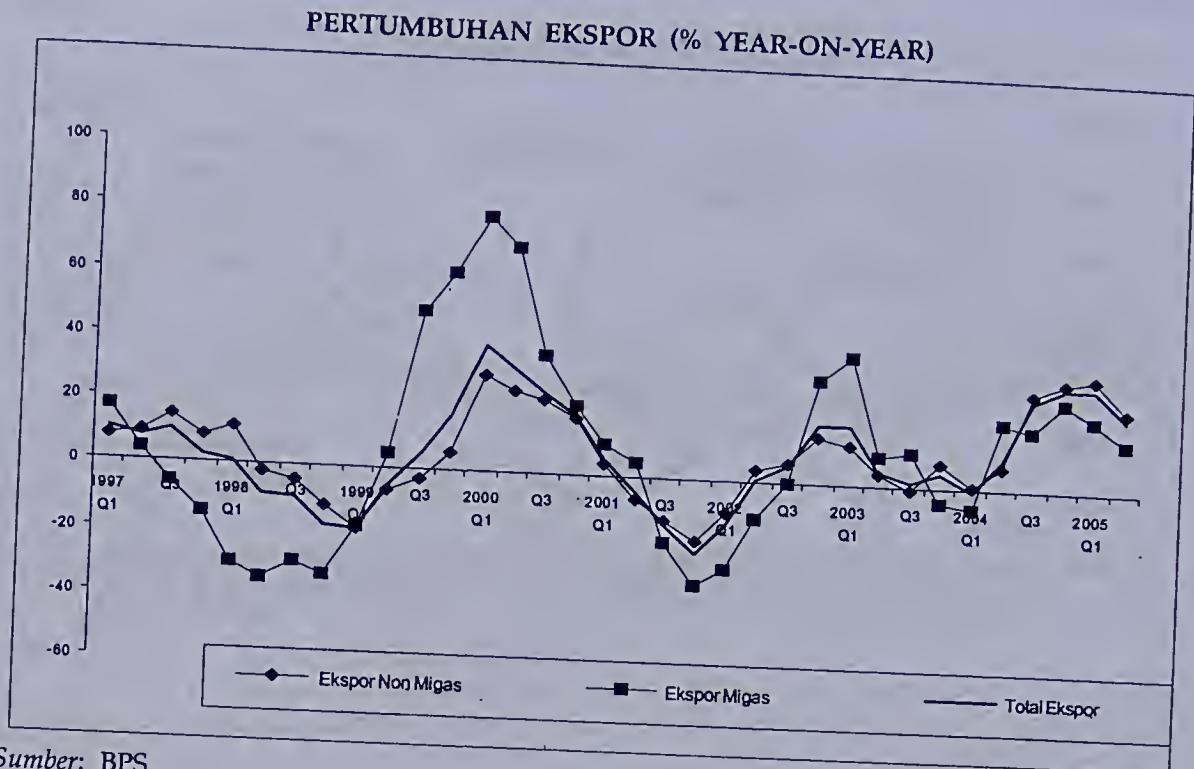
tungkan dibandingkan dengan aset finansial AS. Keengganan ini memberikan sinyal kepada pasar bahwa otoritas moneter tidak ingin memperlambat pertumbuhan dan menjaga kestabilan moneter. Pengetatan kebijakan moneter yang agresif pada tanggal 30 Agustus dimaksudkan untuk menghindari dampak buruk dariлемahan nilai tukar dan harga saham yang terjadi ini.

Perbedaan tingkat suku bunga, ditambah dengan persoalan menyangkut keberlanjutan fiskal di tengah membesarnya subsidi BBM, menciptakan kepanikan pasar. Secara rata-rata nilai Rupiah jatuh dari Rp 9.547,-/US\$ pada Q2-2005 menjadi Rp 9.808,-/US\$ pada Q3-2005, yang berarti telah berkurang sebesar 3% dari nilai

sebelumnya. Tekanan dari pembelian akhir bulan US\$ ditambah dengan berkurangnya kepercayaan pasar terhadap pemerintah—terutama ketika pemerintah gagal memberikan jawaban yang meyakinkan mengenai persoalan moneter dan fiskal—menyebabkan tekanan kepada rupiah. Pada 30 Agustus, Rupiah jatuh ke posisi Rp 12.000,-/US\$ sebelum kebijakan ketat dan intervensi BI, menguatkan kembali nilai tukar Rupiah menjadi Rp 10.350,-/US\$.

Kepanikan pasar juga menyebabkan penurunan pasar saham. Sepanjang Juni dan Agustus pasar saham relatif stagnan, dengan indeks BEJ mencapai puncaknya pada 1192,2 pada awal Agustus. Penurunan tiba-tiba nilai tukar Rupiah pada 30 Agustus memberikan kepanikan di pasar sa-

Gambar 5



Sumber: BPS.

ham dan indeks BEJ jatuh di bawah 1000, posisi terendah pada tahun 2005. Meski demikian, secara keseluruhan, performa indeks BEJ pada Q3-2005 masih tidak jauh berbeda dengan Q2-2005.

NERACA PEMBAYARAN

Ekspor dan Impor

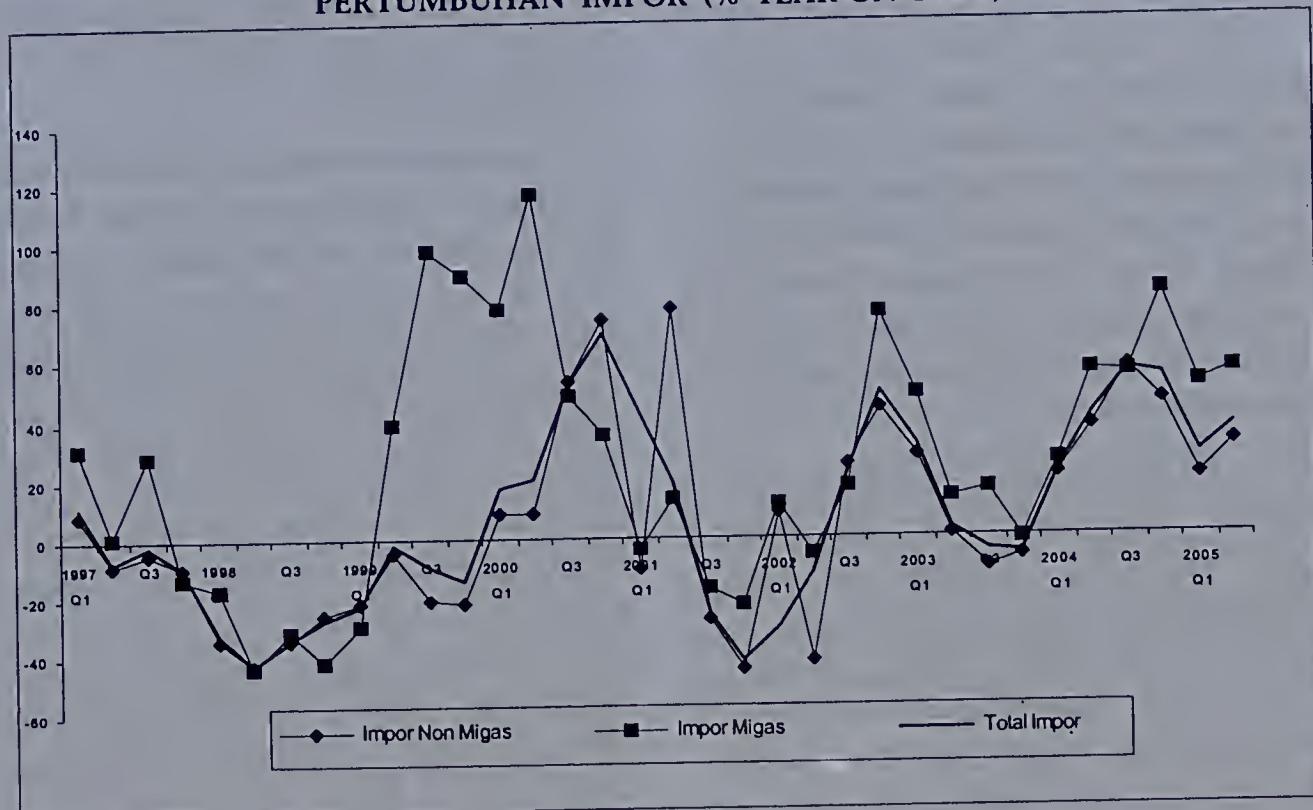
Pada Q2-2005, nilai ekspor total sebesar US\$20,7 miliar yang berarti tumbuh sebesar 23% pertahun. Ini memberikan sinyal yang mengkhawatirkan menyangkut mulai melemahnya pertumbuhan ekspor. Pada tahun 2004, ketika performa ekspor cukup impresif yaitu sekitar US\$69,7 miliar,

ekspor terus menunjukkan pertumbuhan yang meningkat hingga Q1-2005. Namun demikian, Q2-2005 menunjukkan akhir dari *trend* ini.

Pada ekspor minyak dan gas, sekalipun terjadi peningkatan harga minyak yang drastis sejak awal tahun ini, Indonesia telah gagal mendapatkan keuntungan dari kenaikan harga tersebut karena rendahnya tingkat produksi minyak dan gas. Ekspor minyak, sebesar US\$4,5 miliar, tumbuh sebesar 15%. Pertumbuhan ini lebih lemah dibandingkan dengan pertumbuhan pada kuartal sebelumnya. Ekspor manfaktur dan pertanian masih tetap kuat, masing-masing tumbuh sekitar 30% dan 28%. Ekspor komoditas pertambangan sedikit

Gambar 6

PERTUMBUHAN IMPOR (% YEAR-ON-YEAR)



Sumber: BPS.

lebih rendah dibandingkan dengan periode kuartal sebelumnya. Sementara itu pada Q1-2005 ekspor produk pertambangan mengalami pertumbuhan yang tinggi, yaitu sebesar 95%. Pada kuartal ini ekspor pertambangan hanya tumbuh sebesar 33%.

Saat ini kita menghadapi beberapa permasalahan. Masalah yang paling utama adalah melemahnya Rupiah sekalipun terjadi peningkatan surplus perdagangan dibandingkan dengan awal tahun 2004. Ketika biaya yang dihadapi oleh eksportir untuk membawa penerimaan eksportnya dinilai terlalu besar, banyak eksportir yang lebih menginginkan menempatkan dolar mereka di luar. Meski demikian, melemahnya Rupiah

akan meningkatkan kinerja ekspor pada jangka panjang. Masalah kedua adalah pengurangan subsidi BBM.

Jika pemerintah memutuskan untuk mengurangi subsidi BBM tahun ini, hal ini akan berimplikasi pada meningkatnya biaya produksi dalam jangka pendek. Masalah ketiga adalah adanya kecenderungan akhir-akhir ini, menurunnya permintaan ekspor produk Indonesia dari pasar-pasar tradisional.

Dengan adanya permasalahan ini, kami memperkirakan terjadinya pelemahan ekspor yang terus berlanjut hingga akhir tahun ini. Mencapai pertumbuhan ekspor sebesar 10% tahun ini membutuhkan usaha yang keras,

termasuk pula menemukan pasar yang potensial.

Lebih lanjut, impor pada kuartal kedua mencapai US\$14,7 miliar, naiknya pesat sebesar 37% yang dendorong oleh peningkatan impor gas dan minyak, sebesar 56%. Pertumbuhan impor barang modal terus meningkat sebesar 42%, dibandingkan dengan kuartal sebelumnya yang tumbuh sebesar 38%.

Pelelemahan rupiah membuat impor secara relatif lebih mahal. Namun kami mencatat adanya penurunan pertumbuhan impor bahan baku. Sementara itu, impor barang konsumsi dan barang modal terus meningkat. Pertumbuhan impor dari dua barat terakhir ini disebabkan karena pertumbuhan sektor riil.

Sekalipun terjadi pelemahan Rupiah-di mana diharapkan terjadinya penurunan impor-masih terus meningkatnya harga minyak internasional akan mendorong pertumbuhan nilai impor, karena tidak adanya perubahan dalam konsumsi BBM, kecuali jika subsidi BBM berkurang.

Transaksi Berjalan dan Transaksi Modal

Pada Q1-2005, neraca transaksi berjalan mengalami surplus sebesar US\$2,5 miliar, hal ini berbeda sekali dengan situasi pada Q1-2004 yang mengalami defisit sebesar US\$2,2 miliar. Surplus ini disebabkan karena meningkatnya surplus perdagangan dan turunnya defisit sektor jasa. Di-

perkirakan terjadinya penurunan dalam surplus transaksi berjalan untuk periode Q2-2005, sebagai akibat meningkatnya impor.

Sementara itu neraca transaksi modal pada Q1-2005 mengalami defisit sebesar US\$0,1 miliar akibat rendahnya arus masuk investasi langsung, arus masuk investasi portofolio dan pencairan hutang, dibandingkan dengan pembayaran hutang yang jatuh tempo. Arus masuk investasi langsung hanya berkisar sebesar US\$0,4 miliar, menurun 5% (y-o-y). Investasi portofolio menurun sedikit sebesar 8%. Investor asing terlihat mengalihkan investasinya pada bentuk investasi saham perusahaan Indonesia, dengan arus keluar investasi saham sebesar US\$0,2 miliar. Sementara itu, obligasi masih menjadi pilihan yang menarik bagi investor asing, yang besarnya US\$0,9 miliar. Di lain pihak, tanggung jawab pembayaran hutang masih tinggi, sebesar US\$3,5 miliar, sementara pencairan hutang baru rendah, yaitu sebesar US\$1,6 miliar.

Data BKPM menunjukkan bahwa sepanjang enam bulan pertama tahun 2005, nilai persetujuan PMA sebesar US\$5,9 miliar, meningkat sebesar 42% (y-o-y). Namun demikian persetujuan PMA terbesar berada pada bulan Q1-2005 yang menunjukkan tidak berkelanjutannya peningkatan PMA.

KEBIJAKAN FISKAL: APBN 2005

Kuartal ini menjadi amat penting bagi pemerintahan baru ini, sebagai-

mana yang diungkapkan dalam indikator makro ekonomi dan situasi minyak menunjukkan pentingnya untuk merevisi anggaran sesegera mungkin. Setidaknya ada dua isu penting yang menunjukkan perlunya merevisi anggaran: asumsi makro ekonomi dan pencairan fiskal pada semester pertama.

Asumsi pada anggaran perubahan (APBN-P 2005) tidak lagi sesuai ke-nyataan. Anggaran negara 2005 di-dasar oleh sejumlah asumsi yaitu: harga minyak sebesar US\$45, pertum-buhan ekonomi 6%, tingkat inflasi sebesar 7,5%, suku bunga SBI 8% dan nilai tukar rupiah sebesar Rp 9.300,-/ US\$. Sepanjang semester pertama 2005, asumsi-asumsi ini tidak lagi masuk akal ketika harga minyak melonjak drastis menjadi US\$60 per barel dan sejumlah indikator makro berada lebih tinggi dari pada asumsi semula pada APBN (Tabel 3). Penye-suaiang anggaran akan berdampak pada defisit pemerintah yang akan meningkat.

Sementara itu, harga minyak dan penyesuaian indikator makro ekono-mi pada akhir bulan Juli telah meningkatkan defisit anggaran sebesar 33%. Karena itu pemerintah harus segera mencabut subsidi BBM. Dengan harga minyak seperti saat ini, pemerintah menghabiskan sekitar Rp 340 miliar per hari untuk subsidi, sejumlah da-na yang sebenarnya dapat diguna-kan untuk meningkatkan kondisi in-frastruktur. Sementara itu Survei So-sio-Ekonomi Nasional (Susenas) 2004 menunjukkan bahwa amat kecil sub-sidi yang dinikmati oleh orang mis-kin, di mana 20% rumah termiskin

mengkonsumsi sekitar 17% total kon-sumsi minyak tanah dan hanya se-kitar 3% atas konsumsi solar.

Isu kedua adalah rendahnya ting-kat pencairan anggaran, hal ini akan berdampak pada inflasi tahunan serta implementasi dari pencairan ang-garan tersebut. Dalam enam bulan pertama 2005, anggaran yang telah di-cairkan amat kecil untuk dapat men-stimulasi pertumbuhan. Realisasi ang-garan pada semester pertama 2005 amat rendah yaitu hanya sebesar 28% dari total anggaran. Lebih jauh, pe-merintah sepanjang semester pertama 2005 malah menerapkan kebijakan ang-garan yang kontraksi (Tabel 2).

Sisa dari anggaran yang belum dicairkan dapat mempengaruhi si-tuasi perekonomian pada sisa tahun 2005. *Pertama*, pencairan sisa dana tersebut dapat menciptakan tekanan inflasi dalam beberapa bulan ke de-pan. *Kedua*, kendala keterbatasan wak-tu dapat menghambat efektivitas dari implemen-tasi program pemerintah. *Ketiga*, terdapat resiko pelemahan nilai tukar akibat adanya sejumlah kewa-jiban pembayaran hutang yang besar beserta bunganya yang belum dibay-arkan selama sembilan bulan di ta-hun 2005 ini.

RAPBN 2006

Dengan memperhatikan situasi eko-nomi saat ini, ada keharusan bagi pe-merintah untuk merevisi rencana ang-garan 2006, terutama dengan melihat bahwa asumsi yang diajukan amat

Tabel 2

PENCAIRAN AKTUAL DANA APBN 2005

Indikator	2005	2005	2005	Rancangan Anggaran 2006
	Semester I	Perkiraan Realisasi	Semester II	2006
Penerin	Pajak	150.182,60	347.567,80	402.101,50
Pengelu	Pemerintah Pusat	109.388,10	392.819,50	375.051,70
Pengelu	Pemerintah Daerah	63.394,00	149.580,60	184.185,00
Pembay	Bunga	6.605,50	59.243,30	73.471,60
Pembay	Hutang	17.360,00	36.325,90	60.382,80
Ekspan	/Kontraksi (-)	(1.366,00)	99.263,10	23.280,80
PDB (Tr	Rp)/2000	1.296,90	2.636,50	2.996,00

Sumber: Menteri Keuangan.

Tabel 3

ASUMSI-ASUMSI INDIKATOR MAKRO EKONOMI

Indikator Makro	2005		2006
	APBN-P	Perkiraan Realisasi	RAPBN
PDB(Rp Tr)	2.624,3	2.636,5	2.996,0
Pertumb (%)	6,0	6,0	6,2
Inflasi (%)	7,5	8,0	7,0
Nilai Tu (Rp/US\$)	9.300	9.500	9.400
Tingkat Bunga SBI, 3 Bulan (%)	8,0	8,3	8,0
Harga Minyak (US\$/barel)	45,0	50,6	40,0
Produksi Minyak (Miliar barel/hari)	1.125	1.075	1.075

Sumber: Menteri Keuangan.

jauh dari kenyataan. Harga minyak diperkirakan akan meningkat seiring mulai datangnya musim dingin di belahan bumi utara yang berdampak pada peningkatan permintaan minyak. Pada akhir bulan Agustus 2005, harga minyak telah menyentuh level US\$68. Asumsi suku bunga SBI juga terlampaui rendah dengan melihat kecenderungan suku bunga SBI saat ini yang berada di bawah 9,5%. Asumsi mengenai

nilai tukar juga harus diubah untuk merefleksikan posisi nilai tukar yang bertengger di sekitar Rp 10.000,-/US\$.

Untuk itu, asumsi rancangan anggaran 2006 mengenai harga minyak, suku bunga dan nilai tukar harus segera direvisi. Kami melihat bahwa penyesuaian ini akan berdampak pada defisit anggaran 2006 yang makin meningkat. Karena itu subsidi BBM

harus dicabut–ketimbang dikurangi– pada tahun 2006 ini untuk menghindari melonjaknya defisit anggaran.

ISU LAINNYA

Revisi Undang-Undang Perpajakan

Pemerintah baru-baru ini mengeluarkan usulan undang-undang baru untuk merevisi Undang-Undang No. 18/2000 mengenai PPN dan Pajak Barang Mewah dan juga UU No. 17/2000 mengenai pajak pendapatan. Revisi atas undang-undang ini akan berakibat pada turunnya penerimaan pajak, namun diperkirakan penurunan ini akan dikompensasikan dengan peningkatan pada basis pajak. Penerimaan pajak di tahun 2006 diperkirakan meningkat sebesar 16% menjadi US\$38,47 miliar dibandingkan dengan tahun 2005.

Rancangan UU ini juga menghasilkan terobosan dalam sistem administrasi pajak, dengan diberikannya batas waktu dalam prosedur perpajakan, sistem audit wajib pajak secara selektif dan pembentukan komisi khusus yang mengatur administrasi perpajakan. Rancangan UU baru ini mengajukan batas tenggang waktu untuk restitusi pajak pendapatan dan PPN yang tidak memerlukan audit keuangan lebih lanjut. Jika direktorat perpajakan gagal dalam mengeluarkan restitusi selama periode yang telah diatur itu, direktorat diwajibkan untuk membayar 2% suku bunga bulanan atas uang pajak yang belum dikembalikan. Sementara itu dalam

rancangan ini, pembayar pajak dapat mengajukan keberatan kepada direktorat jenderal kementerian keuangan dan selanjutnya dilakukan pemberian kompensasi nilai pengadilan pajak untuk menerima keberatan tersebut.

Rancangan undang-undang yang baru ini juga memperkenalkan amnesti pajak, untuk meningkatkan kepatuhan wajib pajak, terutama di sektor perusahaan. Dengan adanya amnesti ini, wajib pajak dapat merevisi nilai pajak yang sebenarnya dan melaporkan penerimaan yang sebenarnya yang dimulai dari tahun 2001 hingga 2005. Kebijakan ini, yang mana hanya berlaku selama setahun pertama dari implementasi undang-undang yang baru ini dan akan berlaku atas pajak pendapatan yang belum dibayarkan, PPN, pajak barang mewah serta pajak bumi dan bangunan.

Sementara itu rancangan UU ini juga mengajukan pengurangan tingkat pajak pendapatan bagi usaha kecil dan menengah dari maksimal sebesar 30% menjadi 10%. Rancangan ini juga membebaskan PPN pada jasa yang diimpor seperti, *software*, *franchise* dan produk konsultasi dari perusahaan-perusahaan yang berorientasi eksport, kemudian produk pertanian yang belum diolah serta sektor perbankan. Sementara itu, perusahaan yang baru bangun dapat membayar PPN atas barang modal mereka pada saat proses produksi telah dilakukan.

Sementara itu, dalam pajak pendapatan, pemerintah memfokuskan pada peningkatan basis pajak dan di

saat bersamaan mengurangi penghindaran pajak. Hal ini dilakukan dengan menerapkan pajak pada aset yang dibeli melalui *special-purpose vehicles* (SPVs) dan mewajibkan semua kontraktor di sektor energi dan pertambangan untuk mendaftarkan perusahaan mereka sebagai institusi yang permanen.

Dalam rancangan anggaran 2006 pemerintah mengharapkan dapat memperoleh US\$19,83 miliar dari pajak pendapatan dan US\$12,67 miliar dari PPN dan pajak barang mewah. Dengan demikian 13,4% rasio pajak pada tahun 2006 dapat tercapai oleh pemerintah.

THE FUTURE OF APEC AND REGIONALISM IN ASIA PACIFIC: PERSPECTIVES FROM THE SECOND TRACK

The Future of APEC and Regionalism in Asia Pacific

Perspectives
from the Second Track
Mark Borthwick David MacDuff
Andrew Elek David Parsons
Christopher Findlay Hadi Soesastro
Ross Garnaut Yuen Pau Woo

pecc

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

This book focuses on Asia-Pacific economic cooperation. Over the last 25 years the phenomenal economic growth and development brought about by the wave of globalization have encouraged the emergence of trans-Pacific relations in the form of Open Regionalism. To achieve such relations requires APEC's real progress.

In 2005 APEC has reviewed its agenda, implementation modalities, and institutional structure with a view to reinvigorate the community building process in the Asia Pacific. The studies and discussions undertaken by PECC over the years have consistently addressed those issues and challenges.

This compilation contains 7 papers discussing some of the most pressing issues in trans-Pacific cooperation today. It attempts to answer questions such as: What will be the organizing principal behind trans-Pacific cooperation?; Who will be the members of that cooperation?; and, Will it matter either more or even less? This book is hoped to be the first step leading to a region-wide discussion on the future of trans-Pacific relations.

Contributors: Marck Borthwick, Andrew Elek, Christopher Findlay, Ross Garnaut, David MacDuff, David Parsons, Hadi Soesastro, Yuen Pau Woo

2005. 1st Ed., vi + 130 pp.; ISBN 979-8026-88-8, Rp 40.000,00 (plus postage charge 20%, for Indonesia)
US\$25.00 (postage charge by airmail included, for overseas)

Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia, Tel (62-21) 386-5532,
Fax (62-21) 380-9641, 384-7517, Email: csis@csis.or.id

Pilkada Langsung, Otonomi Daerah dan Demokrasi Lokal*

Lili Romli

Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan antitesa terhadap demokrasi perwakilan. Ini terjadi karena demokrasi perwakilan telah menisbiikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan digantikan oleh wakil-wakil rakyat, yang dalam pelaksanaannya bersifat oligarkis dan tidak mencerminkan kepentingan rakyat. Elite partai dan anggota DPRD memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan dan aspirasi masyarakat. Padahal awalnya demokrasi perwakilan diadopsi sebagai ciri sebuah negara modern. Karena pertimbangan jumlah penduduk dan perlunya partai-partai politik serta lembaga perwakilan sebagai penyalur aspirasi rakyat. Namun demikian, setelah mereka diberi kekuasaan, mereka kurang responsif terhadap aspirasi rakyat dan cenderung memperhatikan kepentingan sendiri dan kelompoknya. Dalam konteks seperti itu, diperlukan demokrasi langsung atau demokrasi partisipatoris, di mana rakyat secara langsung ikut berpartisipasi dan menentukan pemimpinnya.

PENDAHULUAN

ADA Juni 2004, bangsa Indonesia telah sukses melaksanakan pemilihan presiden langsung. Sekarang, pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) juga akan dilaksanakan secara langsung dengan telah diterbitkannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai revisi atas UU No. 22 tahun 1999. Perubahan pemilihan

kepala daerah dari tidak langsung (yakni dipilih oleh DPRD) menjadi langsung dipilih oleh rakyat merupakan suatu kemajuan yang luar biasa bagi bangsa Indonesia dalam upaya memperkuat demokrasi di Indonesia. Dengan adanya perubahan itu pada Juni 2005 akan dilaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Ada 170 kabupaten/kota dan enam provinsi yang harus bersiap menghadapi pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung oleh rakyat.¹

* Tulisan ini pernah disampaikan dalam Seminar Nasional XIX Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) di Batam, 23-24 Maret 2005.

¹ *Kompas*, 30 September 2004.

Sebagaimana diketahui bahwa sebelumnya proses Pilkada dimonopoli oleh DPRD, yang mengklaim sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Akan tetapi yang terjadi, kedaulatan rakyat tersebut justru disalahgunakan oleh mereka yang duduk di dalam Dewan yang terhormat tersebut. Kedaulatan rakyat "dikebiri" menjadi oligarki se-gelintir elite, yang kemudian menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah. Dengan adanya pilkada langsung politik oligarki tersebut akan hilang. Elite politik dan juga partai politik tidak lagi secara langsung memainkan peran dalam memilih dan menentukan kepala daerah, tetapi rakyatlah yang akan menentukan secara langsung siapa yang akan dikehendaki menjadi kepala daerah.

Dengan de-nikian, pemilihan langsung kepala daerah berpeluang memutus mata rantai oligarki partai yang mewarnai kepolitikan di DPRD. Dengan Pilkada langsung seorang kepala daerah akan mendapat legitimasi yang kuat karena ia dipilih langsung oleh rakyat. Elite politik atau partai politik tidak dapat lagi menjatuhkan seenaknya seorang presiden (kecuali ia melakukan tindakan kriminal dan mengkhianati negara atau makar) karena ia merupakan pilihan rakyat. Suara rakyat adalah suara Tuhan (*vox populi vox dei*). Oleh karena itu, seorang presiden yang dipilih secara langsung memiliki legitimasi yang tinggi. Melalui Pilkada langsung berarti rakyat secara langsung ikut berpartisipasi menentukan pemimpinnya.

Selain itu pilkada langsung merupakan wujud nyata asas responsibilitas dan akuntabilitas. Melalui pemilihan secara langsung, presiden harus dapat mempertanggungjawabkan secara langsung kepada rakyat. Pilkada langsung lebih *accountable* dibandingkan sistem yang sekarang digunakan karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya melalui DPRD, melainkan dapat menentukan pilihannya berdasarkan kriteria yang jelas dan transparan. Apabila Kepala Daerah yang terpilih ternyata kemudian tidak memenuhi harapan rakyat, maka pada pemilihan berikutnya, kandidat yang bersangkutan tidak akan dipilih kembali.

KILAS BALIK PILKADA DI INDONESIA

Periode Orde Baru (Orba) dapat dicatat sebagai periode kelam bagi sejarah desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Sebab, pada masa itu, pemerintah daerah tidak memiliki kekuasaan dan kewenangan apa pun. Pelaksanaan pemerintahan daerah harus didasarkan pada petunjuk dari pemerintah pusat melalui Mendagri. Ini terjadi tidak lepas dari asas sentralisasi yang diberlakukan dalam mengelola pemerintahan di daerah-daerah. Sebagai wujud dari sentralisasi ini, kepala daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, setiap kepala daerah yang akan dipilih oleh DPRD harus terlebih dahulu dikonsultasikan dengan pemerintah pusat. Bukan hanya itu saja, calon

yang memperoleh suara terbanyak di DPRD belum tentu akan menjadi kepala daerah manakala pemerintah pusat tidak merestuinya.

Dalam UU No. 5/1974 disebutkan bahwa kepala daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD. Hasil pemilihan lalu diajukan kepada Pemerintah untuk diangkat. Pengangkatan kepala daerah oleh pemerintah tidak terikat oleh hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Dengan demikian DPRD hanya sebagai pelaksana keinginan politik pemerintah pusat. Hal ini karena DPRD tidak mempunyai wewenang atau hak untuk menentukan siapa yang harus menjadi kepala daerah, meski calon kepala daerah memperoleh suara terbanyak. Wewenang dan hak menentukan kepala daerah ada pada pemerintah pusat.

Fenomena ini juga menunjukkan bahwa pada masa Orba, DPRD tidak berdaya atau lemah dalam berhadapan dengan pemerintah. Ketidakberdayaan DPRD tersebut karena sistem pemerintahan yang dianut cenderung kepada asas dekosentrasi (yang dalam pelaksanaannya asas sentralisasi) daripada asas desentralisasi. Rekrutmen kepala daerah oleh DPRD merupakan wujud asas desentralisasi, tetapi dilakukan hanya sebatas memilih dan mencalonkan saja, tidak lebih dari itu. Sementara yang menentukan adalah pemerintah pusat melalui Mendagri sebagai penjabaran asas dekosentrasi.

Selain faktor tersebut di atas, ketidakberdayaan DPRD berhadapan de-

ngan pemerintah juga disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, sistem pemilu yang menempatkan anggota dewan lebih loyal ke partai daripada ke konstituen (pemilih). *Kedua*, peraturan-peraturan yang ada, misalnya Tatib Dewan, yang membenggu dan menjerat para anggota dewan sendiri untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya. *Ketiga*, adanya lembaga *recall* yang membuat anggota dewan merasa ketakutan untuk dipecat dan mengharuskan untuk selalu loyal atau tergantung kepada pimpinan partai. *Keempat*, kualitas anggota dewan yang relatif latar belakang dan pendidikannya rendah. Faktor-faktor ini penting dikemukakan karena turut pula memperlemah kemandirian DPRD dan anggotanya atas mekanisme rekruitmen kepala daerah. Sebab, DPRD dan para anggota, akibat faktor-faktor di atas, tidak lebih merupakan "robot-robot" yang telah distel oleh pemiliknya.

Ketika rezim Orde Baru tumbang, berkat gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa dan kelompok-kelompok pro-demokrasi, muncul harapan adanya lembaga perwakilan (DPRD) yang kuat, yang melaksanakan fungsi dan peranannya. Tampaknya harapan itu akan terwujud dengan keluaranya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan daerah. Dalam UU ini posisi dan peran politik DPRD sederajat dengan kepala daerah. Salah satu hal terpenting dalam UU ini di mana rekrutmen kepala daerah sepenuhnya berada pada kekuasaan DPRD. Sementara pemerintah pusat hanya menetapkan dan melantik kepala daerah

Tabel 1

KASUS KONFLIK DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

No.	Wilayah Konflik	Pihak Berkonflik	Pokok Persoalan	Implikasi Konflik
1.	Sukoharjo, Jateng	- DPP PDIP - DPC PDIP	Calon yang direkomendasikan DPP PDIP, Sosmono, tidak terpilih dalam pemilihan bupati Sukoharjo. Yang terpilih justru calon lain yang diajukan DPC PDIP	Terjadi ketegangan antara pengurus pusat dengan pengurus cabang
2.	Jambi	- DPP Golkar - DPC Golkar - F-Golkar	Kegagalan cagub yang diajukan Golkar, Hasip Kalimudin Syam, padahal Golkar menguasai 30 dari 45 kursi DPRD Jambi	DPD Golkar memecat 4 anggota DPRD Jambi karena dianggap indisipliner. Pengurus DPD Golkar Jambi menjadi terpecah
3.	Sumbar	- DPP PPP - DPW PDIP	Kegagalan cagub PPP, Saleh Khalid, menimbulkan konflik intern. Diduga perbedaan kepentingan antara DPW dengan DPP	DPP PPP memecat Ketua DPW PPP Sumbar, yang dianggap gagal memperjuangkan kepentingan DPP PPP
4.	Buleleng, Bali	- DPP PDIP - F-PDIP	Kekalahan cabup DPP PDIP, Nyoman Sudarmaja, padahal jumlah kursi PDIP hampir 2/3 dari keseluruhan kursi di DPRD Buleleng	Lima anggota DPRD dari PDIP diusulkan untuk dipecat karena dianggap gagal mengamankan cabup yang direkomendasikan DPP PDIP
5.	Karawang, Jabar	- DPC PDIP - Ketua DPRD	Skandal politik uang	Ketua DPC PDIP Karawang menuntut agar Ketua DPRD Karawang, A.S. Purwanto, yang juga dari partai yang sama untuk mundur dari jabatannya karena diduga terlibat politik uang dalam pemilihan bupati tahun 2000
6.	DKI Jakarta	- DPP PDIP - DPD PDIP	Pencalonan diri Ketua DPD PDIP, Tarmiji Suhardjo, sebagai cagub DKI dianggap melanggar disiplin partai. Tarmiji beralasan maju berdasar-	DPP PDIP memutuskan untuk memecat Tarmiji dari jabatannya sebagai Ketua DPD PDIP DKI karena tindakannya itu. Ia dianggap telah me-

			kan rekomendasi rakerda DPD PDIP DKI Jakarta. DPP sendiri merekomendasikan Sutiyoso sebagai cagub	langgar disiplin partai dengan menentang keputusan pengurus pusat.
7.	Sulawesi Tenggara	- Gubernur Terpilih - Masyarakat	Dugaan praktik <i>money politics</i> yang dilakukan oleh gubernur terpilih	Masyarakat dan beberapa organisasi menolak terpilihnya Ali Mazi, dengan dugaan <i>money politics</i> . Masyarakat mendesak agar tidak melantik gubernur terpilih
8.	Lampung	- DPP PDIP - DPD PDIP - F-PDIP - Gubernur Terpilih	Kemenangan Alzier D. Thabran yang dicalonkan DPD PDIP atas cagub Oemarsono, yang direkomendasikan DPP PDIP, telah menyebabkan konflik antara DPP PDIP dengan DPD PDIP Lampung	Pemerintah menunda-nunda pelantikan Alzier dan menuntut perlu pemilihan ulang. Keretakan dalam tubuh Fraksi PDIP dan DPD Lampung
9.	Kaltim	- DPD Golkar - Ketua F-Golkar	Konflik antara DPD Golkar dengan fraksi Golkar di DPRD Kaltim yang diakibatkan perbedaan kepentingan menjelang suksesi gubernur Kaltim	DPD Golkar mencopot Ketua Fraksi Golkar, Soehartono Soetjipto, yang kemudian membahukan protes dari kelompok pengurus lain yang tidak sepaham
10.	NTB	- DPP PDIP - F-PDIP - DPD Golkar - F-Golkar	Instruksi DPP PDIP telah menimbulkan perpecahan F-PDIP DPRD NTB, begitupun perpecahan internal di DPD Golkar telah memunculkan instruksi-instruksi berbeda di antara pengurusnya, yang menimbulkan perpecahan di tubuh Golkar	
11.	Jatim	Internal DPW PKB	Kekalahan cagub yang direkomendasikan DPP PKBN, Abdul Kahfi, memunculkan ketegangan di antara pengurus partai	DPW PKB akan memberikan sangsi kepada anggota DPRD dari PKB yang diduga melakukan pembelotan

12.	Jateng	- DPP PDIP - DPD PDIP	Majunya Mardijo, Ketua DPD PDIP Jateng sebagai cagub dianggap sebagai pembangkangan oleh DPP PDIP. Karena DPP PDIP telah merekomendasikan Mardiyanto sebagai satu-satunya cagub Jateng	DPP PDIP memecat Mardijo dan Sekretarinya, Uwuh Beno Nugroho. Tindakan tersebut menimbulkan protes para kader PDIP dengan cara membakar dan merusak simbol-simbol partai
13.	NTB	- DPP Golkar - DPD Golkar - F-Golkar	Terpilihnya Sarinata sebagai Gubernur NTB memunculkan ketegangan antara DPP Golkar dengan kader Golkar. Pasalnya Sarinata telah dipecat dari Golkar karena tetap maju sedangkan cagub yang direkomendasikan DPP Golkar kalah	DPP Golkar mengancam akan memberikan sanksi keras kepada kader yang dinilai telah membelot dan tidak mematuhi aturan partai
14.	Bali	- DPP PDIP - DPD PDIP	Rekomendasi DPP PDIP untuk cagub Bali, Dewa Baratha, menimbulkan ketegangan dengan pihak DPD PDIP yang mengajukan cagub sendiri, A.A. Ngurah Oka Ratmadi	Akibat tekanan pihak DPP PDIP, cagub A.A. Ngurah Oka mengundurkan diri dari pencalonan. Intervensi ini menimbulkan kemarahan arus bawah. Kekecewaan ini akibat adanya <i>money politics</i> yang dilakukan elite DPP PDIP

Sumber: *Kompas*, 3 Agustus 2003.

berdasarkan hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD setempat. Hal ini sangat berbeda dengan UU sebelumnya (UU No. 5/1974), di mana dalam pengangkatan kepala daerah pemerintah pusat tidak terikat pada hasil pemilihan yang dilakukan DPRD.

Namun dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang selama ini telah dilakukan oleh DPRD terdapat distorsi, yang pada gilirannya kemudian membawa kekecewaan masyarakat. Di antara distorsi-distorsi tersebut,

but, antara lain: *Pertama*, politik oligarki yang dilakukan oleh DPRD dalam memilih kepala daerah di mana kepentingan partai bahkan kepentingan segelintir elite partai kerap memanipulasi kepentingan masyarakat secara luas.

Kedua, mekanisme pemilihan kepala daerah selama ini cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD. Dampaknya, kepala-kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada

kepada masyarakat. Dampak lebih lanjutnya adalah terjadi kolusi dan *money politics*, khususnya pada setiap proses pemilihan kepala daerah, antara calon dengan anggota DPRD.

Ketiga, terjadi penghentian dan pencopotan serta tindakan para anggota DPRD yang berlebihan terhadap kepala daerah, seperti kasus di Surabaya dan Kalimantan Selatan, berdampak pada gejolak dan instabilitas politik dan pemerintahan lokal.

Selain itu, selama kurun waktu 1998-2002, sebagaimana dicatat *Kompas*, terjadi kurang lebih enam kasus pemilihan gubernur yang bermasalah dan sepuluh kasus pemilihan bupati dan wali kota seluruh Indonesia yang menyebabkan terjadinya konflik politik. Konflik tersebut terjadi disebabkan oleh faktor: (1) perbedaan penafsiran segi hukum atas hasil pemilihan; (2) adanya kelompok pendukung yang tidak menerima hasil pemilihan sehingga menimbulkan protes; (3) hasil pemilihan dianggap cacat hukum; (4) isu politik uang; (5) penolakan hasil pemilihan karena calon diduga korupsi; dan (6) adanya intervensi elite pengurus pusat partai.²

OTONOMI DAERAH DAN PILKADA LANGSUNG

Definisi tentang desentralisasi tidak ada yang tunggal. Banyak defi-

nisi yang dikemukakan oleh para pakar mengenai desentralisasi. Dari semua definisi yang ada, secara garis besar ada dua definisi tentang desentralisasi, yaitu definisi dari perspektif administratif dan perspektif politik. Berdasarkan perspektif administratif, desentralisasi didefinisikan sebagai *the transfer of administrative responsibility from central to local governments*. Di sini desentralisasi sesungguhnya kata lain dari dekosentrasi. Dekonsentrasi sendiri, menurut Parson, adalah *the sharing of power between members of the same ruling group having authority respectively in different areas of the state*. Atau dalam bahasa Cheema dan Rondinelli, dekosentrasi adalah pengalihan beberapa kewenangan atas tanggung jawab administrasi di dalam suatu kementerian atau jawatan. Di sini tidak ada transfer kewenangan yang nyata, bawahan hanya menjalankan kewenangan atas nama atasannya dan bertanggung jawab kepada atasannya. Dalam bahasa UU Otonomi Daerah, dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.³

Dalam perspektif politik, Smith mengatakan desentralisasi adalah *the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of governments within a state, or offices within a large organization*. Sementara Mawhood mengatakan bahwa desentralisasi adalah *devolution of power*

²Dikutip dari Moch. Nurhasim (ed.), *Konflik Antar Elite Politik Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, 2003, 4.

³Dikutip dari Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan* (Jakarta: Pustaka Quantum, 2000).

from central government to local government. Sedangkan dalam pengertian menurut UU Otonomi Daerah, desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Dari penjelasan di atas, sekali lagi bahwa konsep desentralisasi secara umum, dapat dikategorikan ke dalam dua perspektif utama, yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Satu di antara perbedaan mendasar dari dua perspektif ini terletak pada rumusan definisi desentralisasi itu sendiri. Perspektif desentralisasi politik mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan, *devolution of power*, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara perspektif desentralisasi administrasi mendefinisikan desentralisasi sebagai delegasi wewenang administratif, *administrative authority*, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.⁴

Adanya perbedaan antara dua perspektif dalam mendefinisikan desentralisasi, telah memiliki implikasi pada perbedaan dalam merumuskan tujuan utama yang hendak dicapai. Perspektif desentralisasi politik menekankan bahwa tujuan utama dari desentralisasi adalah untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal sebagai *persamaan politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal*. Di sisi lain, perspektif desentralisasi administrasi lebih menekankan pada aspek efisiensi penye-

lenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan ekonomi di daerah, sebagai tujuan utama dari desentralisasi.

Dalam konteks dua perspektif tersebut, yang terkait dengan Pilkada langsung ini adalah desentralisasi dalam perspektif politik di mana telah terjadi proses transfer lokus kekuasaan dari pusat ke daerah. Kekuasaan tidak lagi terkonsentrasi di pemerintah pusat, tapi terdistribusi ke daerah-daerah. Dengan demikian, daerah-daerah memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk mengatur dan menentukan urusan rumah tangganya sendiri. Dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri itu, pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari kemandirian tersebut.

Kaitan antara otonomi daerah dengan pilkada langsung dapat dilihat juga dari tujuan desentralisasi atau otonomi daerah. Menurut Smith, tujuan dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah (1) pendidikan politik; (2) latihan kepemimpinan politik; (3) memelihara stabilitas; (4) mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat; (5) memperkuat akuntabilitas *public*; dan (6) meningkatkan kepekaan elite terhadap kebutuhan masyarakat.⁵

Berdasarkan tujuan dari desentralisasi tersebut, maka Pilkada langsung pada gilirannya akan memberikan pendidikan politik kepada rakyat di daerah untuk memilih dan menentu-

⁴ *Ibid.*

⁵ Dikutip dari Tri Ratnawati, *Desentralisasi dalam Konsep dan Implementasinya di Indonesia*, 2003, 76-77.

kan pemimpinnya sendiri tanpa adanya intervensi dari siapa pun, termasuk pemerintah pusat dan/atau elite-politik di tingkat pusat. Pilkada langsung juga akan memberikan latihan kepemimpinan bagi elite-elite lokal untuk mengembangkan kecakapannya dalam merumuskan dan membuat kebijakan, mengatasi persoalan-persoalan di masyarakat, komunikasi politik dengan masyarakat, serta melakukan artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat. Dari pengalaman-pengalaman ini pada gilirannya nanti diharapkan akan mampu melahirkan politisi-politisi atau pemimpin-pemimpin yang handal yang dapat bersaing di tingkat nasional.

Dalam Pilkada langsung juga menciptakan pola rekruitmen pimpinan lokal dengan standar yang jelas. Dengan pemilihan langsung maka akan terjadi rekruitmen pimpinan politik yang berasal dari daerah (lokal) bukan *di-drop* dari pusat. Selama ini, elite-elite politik yang tampil menjadi kepala daerah adalah orang-orang daerah yang sudah malang-melintang di tingkat pusat, tetapi kurang mengakar di tingkat daerah. Namun karena faktor 'kolusi' dengan anggota DPRD, mereka kemudian terpilih padahal masyarakat setempat menolak. Melalui pemilihan langsung diharapkan munculnya pimpinan di tingkat lokal.

Dengan Pilkada langsung, rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada gilirannya akan meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal, di mana rakyat

benar-benar memiliki kedaulatan. Dengan kata lain, tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pilkada langsung juga dapat menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan di tingkat lokal. Penghentian dan pencopotan serta tindakan anggota DPRD yang berlebihan terhadap kepala daerah berdampak pada gejolak dan instabilitas politik dan pemerintahan lokal. Dengan pemilihan secara langsung, keberlangsungan pemerintahan akan pasti dan terjamin tanpa berhenti di tengah jalan kecuali bila melanggar hukum dan tindak kriminal.

Dengan Pilkada langsung akan dapat mencegah konsentrasi kekuasaan karena *center* kekuasaan tidak lagi di pusat tetapi di daerah-daerah. Distribusi kekuasaan, kesetaraan politik dan partisipasi politik akan mengurangi kemungkinan konsentrasi kekuasaan. Pilkada langsung juga dalam rangka meningkatkan kualitas akuntabilitas para elite politik lokal, termasuk kepala daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah selama ini cenderung menciptakan ketergantungan kepala daerah terhadap DPRD. Dampaknya, kepala-kepala daerah lebih bertanggung jawab kepada DPRD daripada kepada masyarakat. Dampak lebih lanjutnya adalah terjadi kolusi dan *money politics*, khususnya pada setiap proses pemilihan kepala daerah, antara calon dengan anggota DPRD.

Terakhir, dengan Pilkada langsung diharapkan kepala daerah akan responsif dan peka terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakat di daerah seba-

gai konsekuensi dari program dan janji yang disampaikan pada waktu kampanye pemilihan kepala daerah. Apabila kepala daerah kurang bahkan tidak *responsive* pada aspirasi dan kepentingan masyarakat maka pada periode berikutnya dapat dipastikan tidak akan terpilih lagi. Mekanisme ini merupakan salah satu bentuk sanksi bagi pemimpin politik yang tidak peduli terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

PILKADA LANGSUNG DAN DEMOKRASI LOKAL

Sehubungan dengan praktik pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD telah memunculkan distorsi sebagaimana telah dikemukakan di atas, maka di kalangan masyarakat ada desakan perlunya pemilihan kepala daerah secara langsung. Awalnya terjadi wacana dan perdebatan tentang plus-minus pemilihan kepala daerah secara langsung, tetapi kemudian dengan adanya amandemen konstitusi yang mengharuskan presiden dipilih secara langsung maka dengan sendirinya lalu kepala daerah juga dipilih secara langsung. Dalam konteks itu pemerintah lalu melakukan revisi terhadap UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hasil revisi ini, yang berupa UU No. 32/2004, mengatur tentang pemilihan kepala daerah secara langsung. Sayang dalam pemilihan kepala daerah langsung ini, yang lalu memunculkan kritik dan bahkan *judicial review*, tidak ada calon kepala daerah *independent*,

semuanya harus melalui partai-partai politik atau gabungan partai politik. Selain itu, KPUD sebagai penyelenggara pemilihan tidak independen karena harus bertanggung jawab kepada DPRD.

Namun terlepas dari kekurangan-kekurangan tersebut (KPUD sedang mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi) tampaknya pelaksanaan pemilihan kepala daerah pada bulan Juni 2005 ini akan tetap berlangsung. Tentu saja nanti apabila pemilihan kepala daerah langsung ini berjalan sesuai dengan rencana, pada gilirannya akan memperkuat demokrasi di Indonesia yang sedang kita bangun ini. Selain itu juga sudah pasti juga akan menumbuhkembangkan demokratisasi di tingkat lokal. Demokratisasi di tingkat lokal tersebut dapat dilihat dari beberapa hal.

Pertama, esensi demokrasi adalah partisipasi politik. Penentuan pejabat politik merupakan bagian dari partisipasi politik. Pemilihan pejabat politik secara langsung lebih demokratis dibandingkan melalui mekanisme perwakilan. Dalam konteks itu maka pemilihan secara langsung kepala daerah pada gilirannya akan meningkatkan kualitas keterwakilan karena masyarakat menentukan pemimpinya sendiri. Keterlibatan masyarakat secara langsung dalam proses pemilihan kepala daerah ini pada gilirannya nanti akan memperkuat legitimasi kepala daerah.

Kedua, pilkada langsung membuat rakyat di daerah bisa menentukan siapa calon pemimpin mereka yang

dianggap mampu menyelesaikan persoalan daerahnya. Rakyat akan memilih sendiri gubernur, walikota, atau bupati. Seleksi akan membuktikan apakah calon kepala daerah tersebut memang benar-benar merakyat atau tidak.

Ketiga, dengan pemilihan langsung, rakyat ikut terlibat secara langsung dalam memilih pemimpinnya. Keterlibatan rakyat secara langsung ini pada gilirannya meningkatkan demokratisasi di tingkat lokal, di mana rakyat benar-benar memiliki kedaulatannya. Dengan kata lain tidak terjadi distorsi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Demokratisasi di tingkat lokal tersebut akan mendapat tantangan, apabila dalam pelaksanaan pilkada langsung akan menimbulkan sejumlah hal. Meski bangsa Indonesia telah memiliki pengalaman dalam memilih presiden secara langsung pada Pilpres 2004 yang lalu, tetapi dalam pilkada langsung ini kemungkinan akan muncul beberapa persoalan.

Pertama, pola hubungan masyarakat masih bersifat paternalistik. Pola hubungan paternalistik ini semakin kental didukung tingkat pendidikan rakyat yang mayoritas relatif masih rendah dan tinggal di pedesaan-pedesaan. Akibat pola hubungan seperti itu maka rakyat dalam memilih presiden akan tergantung pada figuritas dan personalitas. Padahal yang dibutuhkan bukan hanya sekadar figuritas dan personalitas tetapi lebih dari itu: seorang pemimpin yang memiliki visi yang jauh ke depan yang dapat

menghantarkan bangsa Indonesia ke arah kemajuan yang sejajar dengan bangsa-bangsa lain.

Kedua, menyangkut kemampuan kebanyakan orang Indonesia untuk mengadopsi budaya demokrasi berupa kemampuan menjadi pemenang yang baik (*good winner*) dan pesaing kalah yang baik (*good loser*). Berkaitan dengan itu apakah mayarakat pendukung dari masing-masing calon presiden siap menerima kenyataan tersebut: baik menang atau kalah.

Ketiga, kemajemukan baik secara horizontal-maupun vertikal serta kemajemukan secara aliran atau ideologi. Faktor ini akan menjadi "ganjalan" dan bisa menimbulkan konflik satu sama lain. Semua unsur itu masuk dalam kategori primordialisme. Apabila unsur primordialisme ini dibawa-bawa masuk dalam wilayah politik, maka akan terjadi penggabungan antara loyalitas primordialisme dan loyalitas politik. Hal ini akan menimbulkan konflik yang tajam.

CATATAN PENUTUP

Perlunya pemilihan kepala daerah langsung merupakan antitesa terhadap demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Ini terjadi karena demokrasi perwakilan telah menisbikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan digantikan oleh wakil-wakil rakyat, yang dalam pelaksanaannya bersifat oligarkis dan tidak mencerminkan kepentingan rakyat. Elite partai dan anggota DPRD

memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan dan aspirasi masyarakat.

Padahal awalnya demokrasi perwakilan diadopsi sebagai ciri sebuah negara modern. Karena pertimbangan jumlah penduduk dan perlunya partai-partai politik serta lembaga perwakilan sebagai penyalur aspirasi rakyat. Dalam konteks ini lalu sebagian kekuasaan diserahkan kepada kelompok tertentu atau politisi yang membuat keputusan untuk dan atas nama kepentingan rakyat. Tetapi kemudian setelah mereka diberi kekuasaan, mereka kurang responsif terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat. Sebaliknya, mereka cenderung memperhatikan kepentingan sendiri dan kelompoknya.

Dalam konteks seperti itu, diperlukan demokrasi langsung atau demokrasi partisipatoris. Dalam demokrasi partisipatoris ini rakyat langsung ikut berpartisipasi dan menentukan pemimpinnya. Sehubungan dengan itu maka pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan salah satu wujud demokrasi partisipatoris atau demokrasi langsung.

Demokrasi langsung ini sebenarnya juga memunculkan dilema. Di antara dilema yang akan muncul adalah bah-

wa kepala daerah yang terpilih belum tentu memiliki kemampuan dan kecakapan dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Karena faktor popularitas, pola hubungan *patronase*, politik uang, dan sebagainya, seseorang yang kurang memiliki kemampuan bisa jadi terpilih sebagai kepala daerah. Tetapi itulah demokrasi, maka kita harus menerimanya, meski kepala daerah yang terpilih tersebut nantinya kurang memiliki kemampuan.

Oleh karena itu, agar tidak terjebak dalam dilema tersebut, sebagaimana kerap dikemukakan oleh Eep Saifullah Fatah, rakyat Indonesia harus menjadi *voter* (pemilih) bukan *supporter* (pendukung). Sebagai pemilih, rakyat harus kritis terhadap calon-calon kepala daerah yang ada, bukan hanya pada waktu memilih saja tetapi juga setelah calon terpilih menjadi kepala daerah. Sebab bila para pemilih masih tetap bersikap sebagai pendukung, mereka cenderung tidak akan kritis dan akan mengikuti dan mengiyakan apa kata yang didukung. Apabila ini yang terjadi, maka pemilihan kepala daerah secara langsung—yang diharapkan akan memperkuat demokrasi secara *substantive*—masih menjadi tanda tanya.

Sistem dan Proses Pilkada Secara Langsung*

Fitriyah

Pemilihan kepala eksekutif secara langsung merupakan pengalaman baru dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia. Sebelumnya pengalaman masyarakat dalam pemilihan pejabat publik langsung sangat terbatas. Perubahan penting dari reformasi konstitusi di Indonesia adalah pemilihan umum yang demokratis, yakni pemilihan umum yang luas, umum, bebas, jujur dan adil. Pemilu 2004 tidak hanya dilaksanakan oleh suatu pemilihan umum yang independen, tetapi juga dilaksanakan secara langsung untuk menentukan anggota legislatif dan presiden. Baru kemudian pemilu berikutnya dilaksanakan untuk memilih kepada daerah (Pilkada) secara langsung pula. Meski keinginan ke arah pemilihan kepala daerah langsung sudah muncul jauh-jauh hari sebelumnya, namun keinginan tersebut baru bisa terlaksana setelah dilakukannya revisi UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004. Terlaksananya Pilkada secara langsung menunjukkan adanya peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia. Kadar demokrasi suatu negara ditentukan antara lain oleh seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan pejabat negaranya. Semakin banyak pejabat negara, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, semakin tinggi pula kadar demokrasi dari negara tersebut.

PERUBAHAN KELEMBAGAAN MENUJU PILKADA LANGSUNG

LANGKAH terbesar di era reformasi adalah dilakukannya amandemen UUD 1945. Perubahan konstitusi tersebut merupakan wujud reformasi kelembagaan sebagai upaya menuju demokrasi yang terkonsolidasi (*consolidated democracy*). Melalui amandemen UUD 1945 terjadi perubahan dalam rekruitmen pe-

jabat negara—baik yang duduk di lembaga legislatif maupun kepala eksekutif, pusat maupun daerah, dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Dalam sistem politik demokrasi penyelenggaraan pemilihan umum yang terbuka, bebas dan adil merupakan salah satu unsur penting. Bahkan pemilihan umum merupakan esensi demokrasi, karena dengan pemilihan umum ada mekanisme untuk menyeleksi pemimpin dan ada jaminan perubahan secara periodik kepemimpinan, sehingga dapat mencegah terja-

* Sebagian isi naskah telah dipresentasikan penulis dalam Seminar Nasional AIPPI XIX, Batam, 22-23 Maret 2005.

dinya kesewenang-wenangan sang pemimpin setelah duduk dalam kekuasaan. Schumpeter menyebutkan ada dua mekanisme yang secara efektif dapat mencegah terjadinya penyelewengan kekuasaan dalam sistem yang demokratis, yaitu (1) pemilihan umum yang bersifat reguler, (2) kompetisi terbuka dan sederajat di antara partai-partai politik (Rasyid 2000, 118-119). Ada empat alasan mengapa pemilihan umum dipandang sebagai unsur penting sistem politik demokrasi. *Pertama*, pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme pen-delegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada penyelenggara negara, baik yang akan duduk dalam lembaga legislatif maupun dalam lembaga eksekutif di pusat dan daerah. Untuk bertindak atas nama rakyat dan mempertanggungjawabkannya kepada rakyat. *Kedua*, pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme pemindahan perbedaan aspirasi dan pertentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga penyelenggara negara, baik di pusat maupun daerah, untuk kemudian dibicarakan dan diputuskan secara beradab. *Ketiga*, pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme perubahan politik secara teratur/tertib dan periodik baik perubahan sirkulasi elit politik maupun perubahan arah dan pola kebijakan publik. Dan *keempat*, pemilihan umum juga dapat digunakan sebagai prosedur dan mekanisme *engineering* untuk mewujudkan tatanan politik dan pola perilaku politik yang disepakati bersama (Surbakti 2003, 7).

Dengan disahkannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), maka sejak Juni 2005 pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat. Ini melengkapi pengalaman pemilu legislatif dan presiden yang berlangsung tahun 2004 dengan UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003. Sejalan dengan semangat konstitusi yang menegaskan penggunaan sistem presidensial, di tingkat nasional presiden dipilih langsung, maka di daerah pun, sebagai *subsystem*, dalam memilih gubernur/bupati/walikota juga mengikuti pola itu, dipilih langsung oleh rakyat.

Harus diakui kebijakan otonomi luas di bawah UU No. 22/1999 belum membawa perubahan yang signifikan terhadap peran rakyat dalam rekrutmen pejabat publik maupun dalam kebijakan publik. Dalam pemilihan kepala daerah peran rakyat sangat minimal, karena UU No. 22/1999 menentukan bahwa kepala daerah dipilih sepenuhnya oleh DPRD, bukan dipilih secara langsung oleh rakyat. Ini tidak menjadi masalah apabila fungsi DPRD yang sesungguhnya sebagai wakil rakyat menjadi prioritas, yakni menyerap aspirasi, mengartikulasi kepentingan dan mengagregasi kepentingan rakyat daerah, termasuk menyerap aspirasi rakyat untuk menentukan siapa yang bakal menjadi pemimpinnya. Namun sayang, realitas proses politik di daerah masih didominasi oleh elit DPRD se mentara rakyat daerah sama sekali tidak mempunyai akses untuk mempengaruhi keputusan politik di DPRD.

Tabel 1

KEKISRUHAN DI BALIK PEMILIHAN BUPATI TAHUN 2000

Tanggal Peristiwa	Keterangan
20-1-2000	Asmawi Agani memenangkan pemilihan Gubernur Kalteng, tetapi kemenangannya diprotes kelompok Masyarakat Penegak Demokrasi, 7 LSM, dan DPC PDI-P Palangkaraya, karena diindikasikan ada <i>money politics</i> . Protes juga dalam bentuk kekerasan melalui lemparan bom molotov ke rumah Ketua DPRD, S.A. Fauzi.
25-1-2000	Partai Golkar memberhentikan 4 anggotanya dari DPRD Jambi karena tidak memberikan suara pada kader partai. Pilkada itu dimenangkan kader PDI-P Zulkifli Nurdin. Sekitar 500 massa pendukung kader Golkar merusak Gedung DPRD.
31-1-2000	Unjuk rasa oleh 2.000 orang yang menamakan diri kelompok Anti Pembodohan Masyarakat ke Gedung DPRD II Ogan Komering Ulu (OKU), Sumsel. Mereka menentang Pilkada OKU karena pengajuan 6 calon bupati dipenuhi tindakan kotor dan <i>money politics</i> . Unjuk rasa ini berakibat 3 jendela kaca gedung pecah.
31-1-2000	Sekelompok orang berteriak-teriak dan melempari Gedung DPRD II saat penghitungan suara hasil pemilihan Bupati Yapen Waropen, Irian Jaya, hampir selesai. Hasil sementara saat itu Nawawi mengantongi 13 suara dari 20 suara anggota Dewan.
1-4-2000	Massa simpatisan PDI-P memprotes hasil pemilihan Bupati Toba Samosir, Sumut yang dimenangkan Sahala Tampubolon. Protes itu berkaitan dengan kekalahan calon dari PDI-P yang hanya meraih 7 suara. Mereka menilai 14 anggota F-PDIP berkianat. Bentrokan massa dengan aparat terjadi, 2 simpatisan PDI-P tertembak.
15-4-2000	Ratusan orang merusak dan membakar mobil dan fasilitas DPRD Kapuas Hulu, mereka kecewa atas terpilihnya Tambul Husin-Fransiskus Higang Lyah, figur yang tidak dijagokan. Ada dugaan <i>money politics</i> . Akibatnya, 13 anggota dewan luka-luka, 3 mobil dinas dan 1 mobil dinas kebakaran dibakar.
5-8-2000	Sekitar 30 pengunjuk rasa bentrok dengan aparat keamanan seusai acara pelantikan Bupati Tanatoraja, Sulsel. Mereka tidak menerima kemenangan Johhanis Amping Sitoru-Palimbong.
28-8-2000	Di Jembrana-Bali, massa PDI-P menyerbu Kantor Sekretariat DPC PDI-P dan merusak isinya, menjemur 12 anggota DPRD dari F-PDIP selama 2 jam dan menuntut mereka mundur dari DPRD. Massa mengamuk karena bupati yang terpilih Gede Winasa-Ketut Suania bukan yang mereka dukung. Bentrokan terjadi antara massa dengan aparat, akibatnya seorang pendukung PDI-P tewas tertembak dan 5 aparat luka-luka.
7-9-2000	Bupati Sampang, Jatim, Fadhilah Budiono, gagal dilantik karena terjadi konflik antara massa pendukung dan massa yang anti kepadanya. Konflik ini berakibat terbakarnya Kantor DPRD Sampang.

8-11-2000	Sidang Paripurna Pilkada Karawang batal akibat bentrok sesama pendukung PDI-P akibat ditariknya beberapa nama yang didukung dari bawah. Hasil akhir Pilkada yang anggota dewannya di-dominasi oleh PDI-P justru dimenangkan oleh calon dari fraksi lain. Sejak itu setiap hari ada demonstrasi di DPRD Karawang, sebulan kemudian gedung itu terbakar ludes.
Desember 2000	Pilkada Batanghari-Jambi diwarnai bentrokan berdarah antara pendukung Hamdi Rachman dengan aparat keamanan karena calonnya kalah. Sebanyak 15 pelaku perusakan Kantor DPRD luka-luka kena tembakan, enam di antaranya luka parah sehingga perlu rawat inap.

Sumber: *Kompas*, 13 September 2000 (catatan: peristiwa serupa terjadi di tahun-tahun berikutnya, antara lain pemilihan gubernur DKI Jakarta dan Lampung).

Tabel 2

KASUS PEMECATAN KEPALA DAERAH OLEH DPRD

Tanggal Peristiwa	Keterangan
15-1-2002	DPRD Surabaya memberhentikan Walikota Sunarto Sumoprawiro dan mengangkat Bambang D.H. sebagai pelaksana Walikota.
11-7-2002	DPRD Surabaya memecat Walikota Surabaya Bambang D.H. yang baru menjalankan tugasnya secara penuh selama 1 bulan. Keputusan ini berkaitan dengan LPJ Walikota atas pelaksanaan APBD tahun anggaran 2001 yang menjadi tanggung jawab Walikota pendahulunya.
21-8-2002	Karena kebijakan sebagai Kepala Daerah banyak yang tidak memuaskan masyarakat, Gubernur Kalsel, Sjachriel Darham dan Wagub Husin Kasah dipecat oleh DPRD. Pusat tidak mengakui pemecatan ini, dan Gubernur menggalang kekuatan birokrasi melalui apel kesetiaan.
12-10-2002	DPRD Kampar secara aklamasi memberhentikan Jefri Noor dan A. Zakir dari jabatannya sebagai Bupati dan Wakil Bupati karena dianggap gagal menyelenggarakan pembangunan, DPRD Kampar juga mencurigai bahwa ijazah STM yang dipakai Jefri Noor ketika dilantik adalah palsu.
Pertengahan Oktober 2002	DPRD Kabupaten Buleleng memberhentikan Bupati Wirata Sindu dengan alasan LPJ-nya sudah dua kali ditolak.

Sumber: *Kompas*, 22 Juli 2002, 23 September 2002, 23 November 2002.

Posisi rakyat tetap marginal, yang ditandai dengan tersumbatnya aspirasi dan kehendak rakyat dalam proses pemilihan kepala daerah. Akibatnya

proses pemilihan kepala daerah dalam praktiknya sarat dengan persoalan, seperti gelombang aksi protes karena dugaan *money politics*, konflik

antara massa dengan aparat, maupun konflik antar pendukung calon kepala daerah.

Secara riil UU No. 22/1999 memberi kewenangan sangat besar kepada DPRD, bahkan sesungguhnya dibanding mengadopsi sistem pemerintahan presidensial, UU No. 22/1999 lebih menyerupai sistem pemerintahan parlementer. Kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyat namun dipilih oleh DPRD. Realitas dinamika politik pun ditandai dengan hubungan yang tidak seimbang antara lembaga legislatif daerah dengan eksekutif. Berkaitan dengan kekuasaan DPRD dalam memilih, meminta pertanggungjawaban, dan mengusulkan pemberhentian kepala daerah, berakibat instabilitas pemerintahan daerah karena terjadi pelengseran sejumlah kepala daerah pada masa jabatannya.

Arogansi DPRD tidak lepas dari bobot legitimasi yang dimiliki DPRD lebih besar dibanding kepala daerah. Anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum, yang berarti rakyat memilih mereka secara langsung. Sedangkan kepala daerah dipilih oleh DPRD. Karena itu DPRD yang dipilih oleh rakyat tentunya lebih *legitimate* dibanding kepala daerah. Ketidakseimbangan kekuasaan ini melahirkan persoalan-persoalan baru yang sebelumnya tidak ditemui ketika masih digunakan UU No. 5/1974. Persoalan baru itu antara lain adalah peluang terjadinya instabilitas politik di daerah dengan pelengseran kepala daerah dalam masa jabatan.

Pemilihan kepala daerah langsung merupakan konsistensi dengan penerapan menggunakan sistem presidensial, konsekuensinya di tingkat nasional presiden dipilih langsung dan di daerah gubernur/bupati/walikota dipilih langsung. Melalui pemilihan kepala daerah langsung, kemungkinan *money politics* akan bisa ditekan. Karena hampir tidak mungkin dilakukan penyuapan kepada sekian ratus ribu pemilih oleh para calon. Selain itu, sistem ini memberi legitimasi yang jauh lebih kuat kepada kepala daerah yang terpilih ketimbang pemilihan yang dilakukan oleh DPRD, juga mengatasi terjadinya hubungan kekuasaan yang tidak seimbang antara DPRD dan kepala daerah di lapangan.

PEMBELAJARAN POLITIK BARU

Pemilihan kepala eksekutif secara langsung merupakan pengalaman ba-

Tabel 3

JABATAN PUBLIK YANG MENURUT HUKUM DAN PERUNDANG-UNDANGAN DIPILIH OLEH MASYARAKAT PEMILIH

Tingkat	Eksekutif	Legislatif
Pusat		DPR
Propinsi		DPRD Propinsi
Kabupaten/ Kota		DPRD Kabupaten/Kota
Desa/Kelu- rahan	Kepala Desa	<ul style="list-style-type: none"> • BPD • Dewan Ke- lurahan (di DKI)
RW		
RT	Ketua RT	

Sumber: (Kevin Evans, 2002: 3).

ru dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia. Sebelumnya pengalaman masyarakat dalam pemilihan pejabat publik langsung sangat terbatas, yakni sebatas memilih anggota DPR/DPRD, kepala desa dan anggota Badan Perwakilan Desa (BPD).

Perubahan penting dari reformasi konstitusi di Indonesia adalah pemilihan umum yang demokratis, yakni pemilihan umum yang luas, umum, bebas, jujur dan adil. Pemilu 2004 tidak hanya dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang independen, tetapi juga dilaksanakan secara langsung untuk menentukan anggota legislatif dan presiden. Pemilu berikutnya akan dilaksanakan untuk memilih kepala daerah secara langsung pula. Keinginan ke arah pemilihan kepala daerah langsung sudah muncul jauh-jauh hari. Tetapi, keinginan tersebut baru bisa terwujud setelah dilakukannya revisi UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004.

Tabel 4 .

SETUJU PEMILIHAN GUBERNUR LANGSUNG?

Keterangan	Persentase
Setuju	89,01
Tidak setuju	10,51
Tidak tahu	0,48

Sumber: Suara Merdeka, 16 Februari 2003 (hasil telepolling Pemilihan Gubernur Jateng dengan total responden (n) = 837).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal di berbagai negara terdapat 3 (tiga) varian untuk menen-

tukan kepala daerah: (1) dipilih secara langsung; (2) dipilih tidak langsung oleh sebuah dewan atau *council*; (3) ditunjuk oleh pemerintah pusat. Di banyak negara mekanisme tersebut jarang diperdebatkan, sepanjang fungsi-fungsi pemerintahan di daerah dapat dilaksanakan secara optimal dan dirasakan oleh masyarakat (Riyadmadji 2003, 21-218). Dalam kenyataan, varian apa pun yang dipilih tetap berpengaruh positif pada fungsi-fungsi pemerintahan. Di Indonesia situasinya berbeda, di beberapa daerah acapkali proses pemilihan kepala daerah (Pilkada) oleh DPRD sarat dengan persoalan, berupa protes, aksi massa yang tidak jarang diwarnai dengan kekerasan. Pemilihan kepala daerah langsung diharapkan menjadi solusi alternatif untuk meredam persoalan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang bermasalah baik pada persiapan, proses maupun pasca pemilihan kepala daerah yang secara faktual terjadi.

Terlaksananya Pilkada Langsung juga menunjukkan adanya peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia. Kadar demokrasi suatu negara ditentukan antara lain oleh seberapa besar peranan masyarakat dalam menentukan siapa dari antara mereka yang dijadikan pejabat negara. Semakin banyak pejabat negara, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, semakin tinggi kadar demokrasi dari negara tersebut. Sebuah kenis-cayaan dengan otonomi daerah dan desentralisasi, kadar partisipasi po-

litik rakyat semakin tinggi, baik dalam memilih pejabat publik, mengawasi perilakunya, maupun dalam menentukan arah kebijakan publik. Paralel dengan itu, simak pendapat Robert Dahl (1989) yang mengatakan bahwa demokratisasi pada tingkat nasional hanya mungkin terbangun jika demokrasi juga berlangsung pada tingkat lokal.

Menurut Beetham (1996), Manor (1998), Gaventa and Välderrama (1999), Cornwall and Gaventa (2001), pemerintah lokal memiliki potensi dalam mewujudkan demokratisasi karena proses desentralisasi mewajibkan adanya tingkat responsivitas, keterwakilan dan akuntabilitas yang lebih besar (Antlov 2002, 44). Sementara Smith, Dahl, maupun Mawhood mengatakan bahwa untuk mewujudkan apa yang disebut: *local accountability, political equity, and local responsiveness*, yang merupakan tujuan desentralisasi, di antara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapainya adalah: pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territory of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki lembaga perwakilan rakyat (*local representative body*) yang berfungsi untuk mengontrol eksekutif daerah; dan adanya kepala daerah yang dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui mekanisme pemilihan umum (Hidayat 2002).

Pemilihan kepala daerah langsung juga merupakan pembelajaran politik, di dalamnya tercakup tiga aspek pembelajaran, yakni: (1) meningkatkan ke-

sadaran politik masyarakat lokal; (2) mengorganisir masyarakat ke dalam suatu aktivitas politik yang memberi peluang lebih besar pada setiap orang untuk berpartisipasi; (3) memperluas akses masyarakat lokal untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka. Pemilihan kepala daerah langsung sekaligus merupakan upaya memperkuat sistem lokal dan memperkuat otonomi daerah sebagai suatu proses demokratisasi karena: (1) mengurangi arogansi DPRD melalui klaim sebagai satu-satunya lembaga resepresentasi rakyat, karena pemilihan kepala daerah langsung akan memposisikan kepala daerah juga sebagai representasi masyarakat lokal; (2) membatasi pengaruh konfigurasi politik DPRD kepada kepala daerah, karena akuntabilitas publik kepala daerah tidak semata-mata ditentukan oleh DPRD, tetapi oleh masyarakat lokal; (3) lebih menjamin terciptanya legitimasi pemerintahan daerah, sehingga pemerintahan daerah menjadi lebih efektif; (4) mengurangi praktik *money politics* dalam proses pilkada dan proses laporan pertanggungjawaban kepala daerah (Andy Ramsees, 2003: 60). Dengan pemilihan kepala daerah langsung maka ada 2 (dua) hal penting yang patut dicatat. Pertama, lebih menegakkan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan kedua, dengan pemilihan kepala daerah secara langsung maka yang terpilih akan kuat legitimasinya, karena mendapat mandat langsung dari rakyat. Pemilihan kepala daerah langsung menjamin

terciptanya stabilitas sebuah pemerintahan. Ini sangat diperlukan, yakni memberi kesempatan kepada kepala daerah dalam rentang waktu yang disediakan untuk dapat bekerja dengan baik, sementara melalui legitimasi rakyat yang diberikan kepadanya, seorang kepala daerah akan memperoleh dukungan penuh yang memudahkan implementasi program-programnya.

Sejumlah jajak pendapat menunjukkan harapan dan optimisme terhadap pemilihan kepala daerah langsung berkembang dalam masyarakat. Pemilihan kepala daerah langsung dinilai akan mampu memutus kesenjangan antara aspirasi rakyat dan para wakil rakyat dalam proses pemilihan kepala daerah yang semula dipilih oleh DPRD. Hasil jajak pendapat yang dilakukan *Kompas* terhadap 826 responden di Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua memperlihatkan tingginya harapan masyarakat akan munculnya kepala daerah yang lebih berkualitas dalam pilkada langsung di masa mendatang. Tingkat keyakinan ini mencapai 90,9% di Kalimantan, 84,1% di Sumatera, 82,9% di Sulawesi, 71,1% di Jawa, dan 64,3% di Papua (*Kompas*, 14 Februari 2005). Hasil survei pendapat umum yang dilakukan oleh *International Foundation for Election* (IFES) atas 2.020 responden di 33 propinsi Indonesia mendapatkan hasil bahwa mayoritas responden, mencapai 92%, menilai Pilkada secara langsung akan mampu meningkatkan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat (*Kompas*, 2 Februari 2005).

PERAN PARPOL DAN PEMILIH DALAM PENENTUAN CALON TERPILIH

UU Pemda No. 32/2004 menempatkan partai politik memegang peranan penting untuk melakukan fungsi rekrutmen politik dalam pemilihan kepala daerah. Ini berarti UU Pemda menganut paradigma modernisme partai, yakni meyakini bahwa seleksi kepemimpinan pejabat publik dikenalkan melalui mekanisme partai politik, sebagaimana yang terbukti berjalan dengan sangat baik di Amerika Serikat, Inggris maupun Australia (Yuwono 2004).

Dalam Pasal 59 diatur bahwa pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, dan wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon yang memenuhi syarat dan selanjutnya memproses bakal calon melalui mekanisme yang demokratis dan transparan, yakni dengan memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat. Kalau ingin membangun bangsa ini, selayaknya kriteria yang dipakai oleh partai politik dalam proses rekrutmen harus mengedepankan asas akseptabilitas dan kredibilitas.

Akseptabilitas itu menyangkut sejauh mana seorang pemimpin menguasai sumber daya politik yang menjadi basis bagi kegiatannya, baik secara legal maupun aktual. Di Indonesia sumber daya politik yang penting adalah parlemen (parpol), ke-

lompok Islam, militer, pelaku usaha, LSM dan Dunia Internasional. Sedangkan kredibilitas, Steven M. Bornstein dan Anthony F. Sands, menyebutkan ada lima inti (5C) kredibilitas, yaitu *Conviction* (keyakinan dan komitmen), *Character* (integritas, kejujuran, respek dan kepercayaan yang konsisten), *Courage* (keberanian, kemauan untuk bertanggung jawab atas kemauannya); *Composure* (ketenangan batin), dan *Competence* (keahlian, ketrampilan, dan profesionalitas) (Riant N. Dwidjowijoto 2001, 282-283).

Bagaimana memunculkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memenuhi syarat akseptabilitas serta kredibilitas adalah tugas partai politik melalui fungsi rekruitmennya. Fungsi tersebut dapat dijalankan oleh partai politik dengan sangat baik, jika partai tumbuh menjadi partai politik modern, sehingga yang dicalonkan adalah yang terbaik dari alternatif calon yang ada, mereka dipilih dengan seleksi yang ketat berdasar kriteria meritokrasi. Partai politik harus sadar bahwa untuk bisa memenangkan hati pemilih, maka yang dicalonkan harus mampu menjual program serta ketekunan yang berpengalaman.

Sesungguhnya partai politik di Indonesia belum tumbuh menjadi partai politik modern. Ini ditandai dengan masih diandalkannya sentimen primordial sebagai basis dukungan, dan bukan menjadikan visi dan program partai sebagai daya tarik (Rauf 2002). Untuk memperbaiki kualitas demokrasi, maka partai politik seharusnya su-

dah mempunyai *platform* yang jelas dan tidak semata-mata mengandalkan kepemimpinan karismatiknya. Harus diakui perjalanan partai politik selama ini belum mampu memenuhi impian masyarakat dalam menuju demokrasi dan kesejahteraan. Segala sepak terjang partai politik selama ini masih jauh dari cita-cita reformasi. Praktik-praktik KKN yang seharusnya menjadi agenda utama untuk dimusnahkan justru semakin tumbuh menguat dan melibatkan orang-orang partai, baik yang berada di legislatif maupun di eksekutif, baik di pusat maupun di-daerah.

Sejauh ini dalam rekruitmen calon kepala daerah lebih terkesan para calon yang membutuhkan "perahu" partai politik, bukannya partai politik yang punya kepentingan untuk mencari kader-kader yang memenuhi kriteria akseptabilitas dan kredibilitas untuk dicalonkan. Realitas bahwa UU Pemda No. 32/2004 tidak tegas membuka ruang bagi calon perseorangan, yakni dengan tidak adanya sanksi bagi partai politik yang mengabaikan, sehingga putusan akhir untuk calon perseorangan sepenuhnya ditentukan oleh mekanisme partai dalam melakukan rekruitmen calon kepala daerah, pun dikhawatirkan terjadi praktik beli "perahu" partai politik oleh kandidat. Meski sulit dibuktikan, di lapangan beredar isu politik uang menguat terkait dengan pencarian "perahu" oleh para kandidat. Disebutkan harga yang dipatok oleh partai antara Rp 1 miliar hingga 2 miliar bagi satu calon bupati yang didaf-

Tabel 5

PERTIMBANGAN DALAM MEMILIH KEPALA DAERAH

Keterangan	Ya	Tidak	Tidak Menjawab
Kesamaan latar belakang parpol	28,1	68,1	3,8
Kesamaan latar belakang asal daerah	27,9	70,0	2,1
Kesamaan latar belakang agama	41,2	56,6	2,2
Kesamaan latar belakang jenis kelamin	25,2	72,7	2,1
Berasal dari putra daerah	44,7	51,4	3,9
Berasal dari keturunan pemimpin	27,1	70,0	2,9
Berasal dari kalangan militer	23,0	73,3	3,7
Berasal dari ulama/rohaniawan	28,2	67,3	4,5
Berasal dari kalangan birokrat pemerintahan	37,3	58,0	4,7
Berasal dari politisi	36,4	58,3	5,3
Berpengalaman memimpin	84,9	13,2	1,9
Memiliki tingkat pendidikan tinggi	83,4	14,6	2,0
Memiliki tingkat ekonomi tinggi	54,9	41,7	3,4

N = 1.016 (Sumber: *Kompas*, 14 Februari 2005).

tarkan ke KPUD (*Kompas*, 19 April 2005).

Untuk bisa mendorong partai politik bertanggung jawab memainkan peran maksimal dalam rekrutmen tersebut, dibutuhkan pemilih yang cerdas. Pemilih dimaksud, selain dewasa dalam menyikapi pemilihan kepala daerah sebagai sebuah cara untuk menyeleksi pemimpinnya, juga mampu memperhitungkan risiko yang ditanggung manakala salah memilih. Setiap 5 tahun, seluruh rakyat pemilih mampu melakukan evaluasi atas keberhasilan atau kegagalan seorang pemimpin, sekaligus menentukan apakah pemimpin yang sedang duduk masih akan dicalonkan lagi, dipilih kembali atau tidak. Barangkali dibutuhkan ber kali-kali pemilu untuk bisa membawa pemilih pada tahap kemampuan ini. Namun, paling tidak pengalaman Pe-

milu 2004 bisa menjadi titik awal untuk membangun pemilih cerdas dalam pilkada.

Sangat menarik mencermati hasil jajak pendapat *Kompas* (14 Februari 2005) di mana kemampuan memimpin dan integritas moral dari calon kepala daerah menjadi pertimbangan utama. Jajak pendapat tersebut selain menunjukkan adanya rasionalitas responden dalam menentukan sikapnya sebagai pemilih, juga menggambarkan independensinya, yakni hanya 28% responden yang menyatakan peduli dengan kesamaan partai politik pi- lihannya.

POTENSI KONFLIK PILKADA

Kesiapan pemilih merupakan komponen yang dikhawatirkan mencede-

rai kualitas pemilihan kepala daerah. Jarak emosi dan kepentingan yang sangat dekat antara pemilih dan para calon dikhawatirkan menjadi sumber konflik antar massa pendukung. Dari sisi kesiapan pemilih, dapat ditengok dari keberhasilan penyelenggaraan pemilihan umum legislatif dan pemilihan presiden yang menunjukkan masyarakat memiliki kesadaran dan kesiapan yang baik untuk menyongsong pemilihan kepala daerah. Sejauh ini potensi terjadinya konflik dalam pemilihan kepala daerah tetap terbuka terutama konflik antarpendukung partai politik dan konflik antarpendukung calon sebagaimana hasil jajak pendapat *Kompas* (14 Februari 2005). Beruntung untuk Jawa Tengah situasi kesiapan masyarakat lebih baik, hasil jajak pendapat *Kompas* (18 Desember 2004) menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah langsung di Jawa Tengah sudah populer di masyarakat luas, dan masyarakat juga yakin tidak akan ada kerusuhan dalam proses itu. Kondisi ini menggembirakan mengingat secara kultural demokrasi akan tumbuh subur jika ditopang oleh tingkah laku demokratik seperti kesiapan berbeda pendapat, kesiapan untuk kalah, kesiapan bersaing secara jujur, sikap damai dan lain-lain (Manan 2002, 64).

Penyelenggaraan Pemilu 2004 telah membuktikan bahwa masyarakat pemilih sudah cukup dewasa untuk menikapi proses pemilihan umum dan hasil pemilihan umum. Tahapan-tahapan yang paling krusial untuk memancing bentrokan massa, yakni tahap-

an kampanye dan tahapan pemungutan dan penghitungan suara, pun bebas dari kerusuhan. Secara dewasa, sesungguhnya semua perselisihan yang timbul dalam pemilihan umum yang lalu diselesaikan melalui mekanisme hukum.

Meski demikian, sebagaimana diidentifikasi oleh Mulyana W. Kusuma (2005, 46) terdapat sejumlah titik rawan dalam proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Titik rawan ini penting diwaspadai mengingat aroma persaingan dalam pilkada lebih tajam dibanding Pemilu presiden karena jarak geografis dan psikologis antara kandidat dengan konstituenya relatif lebih dekat, sebagai berikut:

1. Proses penjaringan calon kepala daerah/wakil kepala daerah oleh partai politik atau gabungan partai politik, jika mekanisme di dalamnya tidak berjalan;
2. Proses penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai peserta oleh KPUD, jika prosedur dan hasil penelitian calon kepala daerah/wakil kepala daerah mendapat reaksi dari kelompok pendukung calon yang dinyatakan tidak memenuhi persyaratan;¹

¹ Aktivitas KPU Goa, Sulawesi Selatan, dialihkan ke rumah, kantor KPU didatangi massa pendukung pasangan calon Hasan-Jusuf yang dibatalkan oleh KPU karena tidak memiliki surat pencalonan dari partai (*Kompas*, 29-4-2005); ratusan orang menyegelet dan menduduki kantor KPU Pangkep, Sulawesi Selatan, mereka adalah pendukung salah satu pasangan calon yang

3. Persyaratan calon yang oleh masyarakat dinilai tidak menjamin terpilihnya kepala daerah yang jujur, bersih dan *track record*-nya baik. Pasal 58 (f) menyebutkan bahwa calon "tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih";
4. Model kampanye negatif, atau bahkan kampanye hitam potensial mewarnai Pilkada sebagai konsekuensi memilih orang, sehingga bisa memancing kemarahan massa pendukung pasangan calon itu;
5. *Money politics* yang mengundang reaksi publik dan bisa menggugurkan pasangan calon jika terbukti;
6. Reaksi sosial jika terdapat kecederungan pelanggaran terhadap neutralitas birokrasi;
7. Saat pemungutan suara dan penghitungan suara apabila terjadi kecurangan oleh pihak mana pun;²
8. Saat penetapan hasil penghitungan suara oleh KPUD, karena dalam Pilkada berlaku *simple majority* yang mengatur batas minimal kemenangan calon terpilih hanya 25 persen, bisa berakibat ketidaksiapan pemilih untuk menerima kekalahan pasangan calon yang didukung hanya karena selisih suara tipis.

Menyikapi titik rawan di atas, perlu dipersiapkan strategi pengamanan Pilkada berbasis partisipasi masyarakat lokal, sehingga setiap tahapannya dapat terselenggara secara tertib, aman dan demokratis. Langkah ini penting mengingat persoalan yang akan muncul dalam pemilihan kepala daerah tidak hanya berkait pada proses elektoral, tetapi juga *setting* politik daerah. Jika diperhatikan konflik yang marak dalam pemilihan kepala daerah dipicu oleh penilaian bahwa KPUD sebagai penyelenggara tidak independen serta ketidakdewasaan para elite daerah.

Dibutuhkan juga sosialisasi secara intensif dan masif kepada para pe-

tidak lolos dalam penetapan pasangan calon (*Kompas*, 10 Mei 2005); DPRD Padang Pariaman membekukan dan membubarkan KPUD dengan Surat No. 171/66/Set.DPRD/V/2005 karena keputusannya yang tidak mengesahkan salah satu pasangan calon yang terganjal kelengkapan ijasah (*Kompas*, 10 Mei 2005); KPU Manggarai, NTT, beserta keluarganya diungsikan menyusul amuk massa PDI-P yang calonnya gagal jadi calon bupati (*Kompas*, 12 Mei 2005); KPU Kota Magelang, Jawa Tengah digugat di PN karena salah satu calon walikota tidak puas terhadap pelayanan anggota KPU yang dinilai tidak memberi kesempatan proses penggantian nama calon wakil walikota pasangannya (*Kompas*, 13 Mei 2005).

²Ribuan orang dari 16 Kecamatan di Kabupaten Gowa, Sulsel memblokir jalan poros Makassar-Gowa. Aksi ini dilakukan massa yang menuntut pemilihan ulang Pilkada 27 Juni karena dinilai sarat dengan kecurangan, adanya mobilisasi massa dari kabupaten lain saat pencoblosan (*Kompas*, 2 Juli 2005). Mobil dinas Ketua Kabupaten Kapuas Hulu, Kalbar dirusak massa, karena kesal tuntutannya untuk menunda penetapan calon bupati terpilih tidak dipenuhi (*Kompas*, 4 Juli 2005).

milih mengenai implikasi sistem pemilihan kepala daerah sebagaimana diatur oleh UU No. 32/2004 dan PP No. 6/2005 kepada pemilih. Perlu dilakukan pendidikan pemilih yang memungkinkan tumbuhnya budaya siap kalah pada para pemilih, sehingga mereka tidak mudah dimobilisasi dan siap menerima pasangan calon yang didukung kalah dalam perolehan suara, atau tidak memenuhi syarat sebagai calon, atau harus gugur karena terbukti melakukan *money politics* berdasar putusan pengadilan yang berkuatan hukum tetap.

BEBERAPA CRUSIAL POINT ATURAN MAIN PILKADA

Pedoman penyelenggaraan pemilihan kepala daerah adalah Peraturan Pemerintah No. 6/2005. Semula diharapkan PP tersebut sudah memuat pengaturan hukum proses pemilihan kepala daerah secara lengkap, jelas dan tegas terutama mengenai hal-hal yang belum diatur dalam UU No. 32/2004, sehingga KPU daerah tidak mengalami kesulitan untuk menyusun regulasi KPU daerah serta melaksanakannya di lapangan.

Pada tataran *electoral regulation*, penyelenggaraan Pilkada masih mengalami kekurang sempurnaan. Patut dicermati masih terdapat titik-titik rawan yang belum diatur dengan jelas dan tegas, baik dalam UU No. 32/2004 maupun PP No. 6/2005, sehingga potensial menimbulkan persoalan dalam proses pemilihan kepala daerah, sebagai berikut:

1. Tidak tersedia payung hukum jika di daerah hanya muncul 1 (satu) pasangan calon;
2. Dibukanya ruang untuk menetapkan maksimal pemilih di TPS lebih dari 300 dengan payung hukum yang lemah, yakni hanya diatur di dalam Penjelasan PP No. 6/2005 (Payung hukum akhirnya tersedia dengan keluarnya Perpu No. 3/2005 dan PP No. 17/2005);
3. Tidak ada pengaturan tentang penundaan waktu manakala terjadi ada pasangan calon yang berhalangan tetap sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya hari kampanye, sementara partai politik atau gabungan partai politik yang mengusung calon tersebut dapat mengusulkan calon pengganti. Situasi ini akan menyulitkan pengadaan dan distribusi logistik Pilkada;
4. Terdapatnya peran yang besar dan signifikan dari DPRD dalam pemilihan kepala daerah langsung. Dalam penyelenggaraan Pilkada, KPU daerah dinyatakan bertanggung jawab kepada DPRD. Diatur juga bahwa Panwas daerah dibentuk dan bertanggung jawab kepada DPRD. Dalam hal ini, perlu ada jaminan integritas dan independensi KPU daerah dan Panwas daerah, sedangkan DPRD sebagai hasil pemilihan umum adalah peserta pemilihan umum (Ketentuan akhirnya ini dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2005 tentang pembatalan Pasal 57 (1), Pasal 66 Ayat (3) Hu-

Tabel 6

JUMLAH APBD 2005 UNTUK PELAKSANAAN PILKADA DI JAWA TENGAH

Kabupaten/Kota	Jadwal Pilkada*	Anggaran	Keterangan
Kota Pekalongan	5 Juni 2005	6,0 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kota Semarang	26 Juni 2005	6,3 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Rembang	27 Juni 2005	4,0 Milyar	Dalam proses pembahasan DPRD
Kota Magelang	27 Juni 2005	5,0 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Sukoharjo	27 Juni 2005	5,0 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Blora	27 Juni 2005	11,7 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Boyolali	27 Juni 2005	3,0 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Purbalingga	27 Juni 2005	3,0 Milyar	Telah ditetapkan Perda APBD
Kabupaten Kebumen	5 Juni 2005	4,3 Milyar	Telah ditetapkan Perda APBD
Kota Surakarta	27 Juni 2005	5,5 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Kendal	26 Juni 2005	2,5 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Semarang	24 Juli 2005	5,0 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Purworejo	3 September 2005	3,0 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Wonosobo	4 September 2005	1,5 Milyar	Telah ditetapkan Perda APBD
Kabupaten Wonogiri	17 September 2005	10,0 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Klaten	26 September 2005	3,0 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Kabupaten Pemalang	November 2005	12 Milyar	Dalam proses penyusunan APBD
Jumlah		90,8 Milyar	

Sumber: Biro Keuangan Propinsi Jawa Tengah (Bahan Raker Gubernur se-Indonesia, 17-18 Februari 2005).

*KPU Jawa Tengah.

ruf (e), Pasal 67 Ayat (1) Huruf (e), dan Pasal 82 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa KPUD tidak bertanggung jawab kepada DPRD dalam pemilihan kepala daerah).

Di samping persoalan di tingkat *electoral regulation*, kejelasan anggaran yang dialokasikan untuk pemilihan kepala daerah merupakan faktor yang juga perlu mendapat perhatian. Pada beberapa daerah yang menyelenggarakan pemilihan kepala daerah bulan Juni 2005 harus menghadapi kenyataan bahwa tahap pembahasan anggaran dengan DPRD belum tuntas padahal

tahapan pemilihan kepala daerah sudah berjalan.

Terdapat juga ketentuan dalam PP yang mempunyai konsekuensi anggaran, tetapi sejak awal tidak diprediksi oleh KPU daerah, yakni pencetakan kartu pemilih. Pengadaan kartu pemilih di samping menambah beban anggaran juga berisiko pada akurasi data pemilih yang harus dicetak dalam kartu tersebut mengingat waktu yang tersedia pada pemilihan kepala daerah Juni 2005 sangat pendek. Patut juga dicermati ketentuan Pilkada yang dari sisi perencanaan

harus disiapkan anggarannya, yakni pengaturan Pilkada berlangsung dua putaran, manakala tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 25% dari jumlah suara sah.³ Risiko dari pengaturan dimungkinkan pemilihan kepala daerah berlangsung dua putaran adalah penyediaan biaya hampir dua kali lipat, mengingat sejumlah biaya harus dikeluarkan dua kali. Dari sisi manajemen anggaran, biaya untuk dua putaran sudah harus dirancang disediakan meski praktiknya belum tentu pemilihan kepala daerah akan berlangsung dua putaran. Jika dalam satu putaran selesai, maka sesuai dengan normatif dana anggaran yang tidak terpakai dikembalikan ke kas negara atau kas daerah.

Mencermati persoalan di atas, maka sangatlah tidak *fair* jika tuntutan terselenggaranya pemilihan kepala daerah berkualitas hanya dibebankan kepada KPU daerah, sementara sejak awal dari aturan main dan kesiapan anggaran terdapat berbagai persoalan yang secara sistemik potensial mencederai kualitas pemilihan kepala daerah. Disain pemilihan kepala daerah sejak awal berbeda dari pemilihan umum legislatif dan pemilihan presiden, di mana KPU punya otoritas penuh sebagai penyelenggara. Dalam Pasal 65 disebutkan, tata cara pelaksanaan masa persiapan dan tahap

pelaksanaan pemilihan kepala daerah diatur KPU daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah (PP). Dengan demikian realisasi pelaksanaannya sangat ditentukan oleh PP. DPRD juga mempunyai peran yang sangat menentukan dalam pendanaan. Konstruksi demikian ini sesungguhnya memungkinkan ada intervensi Pemerintah maupun DPRD dalam pemilihan kepala daerah. Dari sisi ini dinilai merupakan salah satu kelemahan UU No. 32/2004 dalam menjamin kualitas pemilihan kepala daerah yang dimungkinkan juga sangat dipengaruhi pada struktur politik masing-masing daerah.

PENYELENGGARAAN PILKADA DI JAWA TENGAH

Pada bulan Juni 2005 di Jawa Tengah diselenggarakan pemilihan kepala daerah di 11 Kabupaten/Kota. Pemilihan kepala daerah dilaksanakan pada tanggal 5 Juni 2005 untuk Kabupaten Kebumen dan Kota Pekalongan; tanggal 26 Juni 2005 untuk Kota Semarang dan Kabupaten Kendal; dan tanggal 27 Juni 2005 untuk Kota Surakarta, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Rembang, Kabupaten Blora, Kota Magelang, dan Kabupaten Purbalingga.

Secara umum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tersebut berlangsung sukses dilihat dari tiadanya penundaan hari pemungutan suara, sehingga pada 11 kabupaten/kota tersebut pemilihan kepala daerah diselenggarakan sesuai jadwal waktu

³ Pemilihan Wali Kota Bandar Lampung dan Pemilihan Gubernur Bengkulu dipastikan berlangsung dalam dua putaran setelah tidak ada pasangan calon yang melempaui 25% suara (*Kompas*, 30 Juni 2005 dan 1 Juli 2005)

yang sudah ditetapkan oleh KPU daerah. Hasil jajak pendapat *Kompas* (4-7-2005) terhadap 551 responden di Kota Semarang dan Kabupaten Boyolali menunjukkan bahwa mayoritas responden menyatakan kepuasannya atas pelaksanaan dan hasil pemilihan kepala daerah yang baru saja dilalui, kepuasan juga ditujukan pada kinerja KPUD-nya.

Akan tetapi tahapan persiapan dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah tidaklah bebas dari beberapa kendala yang membutuhkan waktu dan energi tambahan untuk mengatasinya. Turunnya beberapa ketentuan tentang pemilihan kepala daerah setelah KPU Kabupaten/Kota sudah mempersiapkan segala sesuatunya sangatlah merepotkan, yakni dengan keluarnya Permendagri No. 12/2005 tanggal 16

Maret 2005 yang mengatur tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban belanja Pilkada, dan Surat Edaran (SE) Menpan No. SE/08//M.PAN/3/2005 tanggal 31 Maret 2005 yang melarang PNS menjadi anggota PPK, PPS, KPPS.

Setelah terbit SE Menpan tersebut, sejumlah petugas pemilihan kepala daerah yang berstatus PNS menyatakan akan mengundurkan diri, padahal 60% petugas di hampir semua daerah adalah PNS sehingga pemilihan kepala daerah terancam mundur. Untuk mengantisipasi hal itu, telah dilakukan revisi terhadap SE Menpan tersebut dengan terbitnya SE Menpan No. SE/08.A/M.PAN/5/2005 tanggal 2 Mei 2005, sehingga akhirnya PNS boleh menjadi panitia penyelenggara pemilihan kepala daerah.

Tabel 7

ANGGARAN PILKADA RIIL (Dalam Rupiah)

Kabupaten/Kota	Anggaran Pembahasan	Anggaran Riil*
Kota Pekalongan	6,0 Milyar	5.731.461.500
Kota Semarang	6,3 Milyar	7.900.000.000
Kabupaten Rembang	4,0 Milyar	4.000.000.000
Kota Magelang	5,0 Milyar	2.106.276.000
Kabupaten Sukoharjo	5,0 Milyar	6.531.274.000
Kabupaten Blora	11,7 Milyar	5.810.332.000
Kabupaten Boyolali	3,0 Milyar	9.486.488.663
Kabupaten Purbalingga	3,0 Milyar	6.074.000.000
Kabupaten Kebumen	4,3 Milyar	6.595.005.335
Kota Surakarta	5,5 Milyar	4.457.204.645
Kabupaten Kendal	2,5 Milyar	5.400.000.000
Jumlah	56,3 Milyar	64.092.042.134
Rata-rata	5,12 Milyar	5.826.549.286

*Sumber: KPU Jawa Tengah (diolah dari laporan KPU Kabupaten/Kota, anggaran disesuaikan dengan Permendagri No. 12/2005).

Di Jawa Tengah, persoalan dana sempat mengganggu tahapan pemilihan kepala daerah. Di beberapa daerah dijumpai permasalahan dana pemilihan kepala daerah yang bisa di-kelompokkan atas tiga hal, sebagai berikut:

1. Anggaran belum disahkan tetapi tahapan sudah dimulai;
2. Anggaran sudah disahkan tetapi belum bisa dicairkan karena terbit Permendagri No. 12/2005, sehingga harus dilakukan penyesuaian;
3. Anggaran sudah disahkan tetapi belum mencukupi.

Harus diakui terbitnya Permendagri No. 12/2005 pada saat proses pemilihan kepala daerah sedang berlangsung cukup mengganggu. Pada sebagian daerah, proses penyesuaian pagu anggaran yang ditetapkan dalam APBD dengan ketentuan Permendagri No. 12/2005 sempat diwarnai dengan ancaman mundur oleh sejumlah PPK, PPS dan KPPS yang tidak puas dengan perubahan besaran honor yang akan diterima menjadi lebih kecil akibat penyesuaian tersebut, ini antara lain terjadi di Kota Pekalongan, Kabupaten Sukoharjo dan Kota Semarang. Akibat lainnya dari terbitnya Permendagri tersebut di sejumlah daerah dana pemilihan kepala daerah membengkak.

Berikutnya, KPUD juga kesulitan melaksanakan penyusunan Daftar Pemilih Tetap (DPT). Penjelasan Pasal 19 Ayat (2) PP No. 6/2005 mengatur bahwa daftar pemilih (berasal dari DPT Pilpres Putaran II) dimutakhirkan

dan divalidasi oleh perangkat daerah yang mengurus tugas kependudukan dan catatan sipil (Dispenduk Capil). Praktiknya data yang diterima Dispenduk Capil dari Depdagri bukan data DPT Pilpres Putaran II, melainkan data P4B produk BPS.

Kesiapan Dispenduk Capil antar daerah juga bervariasi mengingat PP No. 6/2005 terbit tanggal 11 Februari 2005, sehingga penugasannya tidak diantisipasi oleh institusi tersebut, baik dari sisi SDM, sarana prasarana dan anggaran. Identifikasi persoalan oleh KPU Propinsi Jawa Tengah berkaitan dengan kegiatan pendaftaran pemilih di 11 kabupaten/kota adalah sebagai berikut:

1. Penyerahan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pilkada (DP4) oleh Dispenduk Capil kepada KPU daerah terlambat dari jadwal yang ditentukan oleh Depdagri;⁴
2. Dispenduk Capil mengalami kesulitan teknis dalam melakukan pemutakhiran maupun validasi daftar pemilih, dan dalam pelaksanaan tidak tersedia dana;
3. Dispenduk Capil banyak yang tidak efektif melibatkan perangkat RT/

⁴ Meski Berita Acara penyerahan DP4 kepada KPUD tertanggal 14 Maret 2005 tetapi hasil pantauan bersama KPU Propinsi Jawa Tengah dan Biro Pemerintahan Propinsi Jawa Tengah tanggal 1-2 April 2005 menunjukkan bahwa data tersebut belum sempurna, sehingga harus diturunkan kembali sebelum diserahkan kepada PPS untuk disusun menjadi DPS. Karenaanya KPUD harus merevisi jadwal pengumuman DPS.

Tabel 8

PEMILIH DAN ANGKA PARTISIPASI PILKADA

Kabupaten/Kota	Pemilih	Partisipasi (%)	Suara Sah (%)
Kota Pekalongan	190.130	67,95	92,51
Kota Semarang	997.200	66,68	94,93
Kabupaten Rembang	425.562	82,45	96,42
Kota Magelang	86.553	77,45	94,72
Kabupaten Sukoharjo	597.386	72,68	93,66
Kabupaten Blora	623.628	74,39	95,47
Kabupaten Boyolali	701.705	76,68	95,05
Kabupaten Purbalingga	618.208	72,68	96,84
Kabupaten Kebumen	856.625	71,85	97,05
Kota Surakarta	376.611	74,91	96,66
Kabupaten Kendal	652.877	73,32	91,32
Rata-rata	--	73,73	94,96

Sumber: KPU Jawa Tengah (diolah dari laporan KPU Kabupaten/Kota).

RW untuk melakukan pencocokan dan penelitian di lapangan.

Akibat dari kondisi ini, selain menyebabkan Daftar Pemilih Sementara (DPS) akhirnya terlambat diumumkan oleh PPS, di lapangan sampai mendekati hari pemungutan suara masih terdapat penduduk yang menuntut untuk bisa didaftar sebagai pemilih. Kenyataannya, data pemilih merupakan masalah paling menonjol dalam pemilihan kepala daerah Juni 2005.

Pemilihan kepala daerah juga mendulang angka partisipasi pemilih yang lebih rendah dibanding partisipasi pemilih di Pemilu Legislatif maupun Pilpres I dan Pilpres II tahun 2004. Jumlah pemilih yang tidak hadir di TPS rata-rata mencapai 26,27%, dan angka tertinggi di Kota Semarang yang mencapai 33,32%, disusul Kota Pekalongan sebesar 32,05%. Kondisi ini tentu tidak hanya karena minimnya

sosialisasi, khususnya yang menyangkut pendidikan pemilih. Faktor kualitas pasangan calon yang berkompetisi diduga juga turut andil dalam mempengaruhi minat pemilih untuk hadir ke TPS.

Walaupun menurut Huntington (2001, 140) bahwa di kebanyakan negara demokrasi yang baru, tingkat pemberian suara selama masa transisi tinggi, tetapi menurun, kadang-kadang secara agak drastis, pada pemilihan pemilihan berikutnya. Tetapi di banyak negara Pemilu lokal lebih mendapat perhatian dibanding Pemilu nasional, yang kemudian mendorong pemilih untuk hadir di TPS, karena isu yang dijual pada Pemilu lokal sangat dekat dengan kepentingan pemilih lokal. Ironisnya, terjadi juga di daerah lainnya di Indonesia, ketika pemilihan kepala daerah mendekatkan pasangan calon dengan rakyat

pemilih, partisipasi pemilih justru menurun drastis.

Dalam pemilihan kepala daerah visi, misi dan program yang ditawarkan para calon sejatinya belum mampu mengangkat isu lokal tersebut. Masyarakat juga kurang mempunyai akses untuk mengetahui dengan baik program-program yang ditawarkan para calon. Berbeda dari Pemilu 2004, masa kampanye pemilihan kepala daerah hanya 14 hari dan tidak banyak menarik perhatian masyarakat. Kondisi ini mendorong pemilih tetap memanangkan pasangan calon yang sedang menjabat (*incumbent*) yang nota bene sudah lebih dikenal. Kecuali Kota Pekalongan, di 10 Kabupaten/Kota semua kepala daerahnya mencalonkan diri kembali, dan 7 (tujuh) di antaranya tampil sebagai pemenang, yakni di Kabupaten Kebumen, Kabupaten Purbalingga, Kota Semarang, Kota Magelang, Kabupaten Kendal, Kabupaten Sukoharjo, dan Kabupaten Blora.

PENUTUP

Secara teori, pemilihan kepala daerah langsung membuka akses publik untuk terlibat dalam penentuan kepala daerahnya. Hasil penelitian *Kompas* (14-2-2005) menunjukkan bahwa para pemilih yakin yang terpilih akan lebih baik dibanding produk lembaga legislatif seperti yang lalu. Ini tentu perlu diuji, perlu disadari oleh semua pihak bahwa masih ada persoalan yang bisa menjadikan kualitas pemilih, partisipasi pemilih justru menurun drastis.

lihan kepala daerah tidak lebih baik dibanding produk lembaga legislatif.

Walaupun pemilihan kepala daerah langsung merupakan langkah maju bagi pembangunan demokrasi di Indonesia, tetapi dari sisi pengaturan hukum, Pilkada masih menyisakan pekerjaan rumah dan beberapa hal yang perlu diperdebatkan. Selain itu, masih tetap ada ancaman terhadap independensi KPU daerah. Meskipun KPU daerah dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi tidak menutup kemungkinan struktur politik masing-masing daerah bisa mempengaruhi independensinya. Undang-undang mengatur bahwa Panwas dibentuk dan bertanggung jawab kepada DPRD. Padahal seharusnya, seperti yang berlaku di negara-negara demokratis lainnya, Panwas harus independen dan menjadi bagian dari institusi penyelenggara pemilihan yang menangani pengawasan.

Perlu juga disadari bahwa kualitas yang terpilih dipengaruhi juga oleh pola rekrutmen calon oleh partai politik dan kecerdasan pemilih dalam menentukan pilihannya. Masih banyak catatan tentang kinerja partai politik dalam melakukan fungsi rekrutmen, serta masih banyak pekerjaan rumah untuk menjadikan pemilih kita menjadi pemilih yang cerdas dan rasional.

DAFTAR PUSTAKA

Hans Antlov. 2002. Mewujudkan Demokrasi Lokal Melalui Forum Warga. *Jurnal PSPK* (Juni-Juli): 44.

Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2001. *Reinventing Indonesia*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Evans, Kevin. 2002. *Jurnal PSPK* (Juni-Juli).

Huntington, Samuel P. 2001. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Kusuma, Mulyana W. 2005. "Masalah Pilkada Langsung Tahun 2005". Ari Pradhanawati (Ed.), *Pilkada Langsung: Tradisi Baru Demokrasi Lokal*. Surakarta: Kompip.

Manan, Bagir. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH-FH UII.

Hidayat, Syarif. 2002. "Hubungan Kekuasaan Pusat-Daerah dalam Perspektif Elit Penyelenggara Pemerintah Daerah". Makalah, Seminar Internasional Ketiga "Dinamika Lokal di Indonesia: Pluralitas dalam Perspektif Lokal". Percik, Salatiga, Jawa Tengah, 9-12 Juli.

Ramses, Andy. 2003. "Pilkada Secara Langsung dan Perlunya Revisi Terbatas UU No. 22/1999". *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. Edisi 19.

Rasyid, M. Ryaas. 2000. *Makna Kepemimpinan: Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.

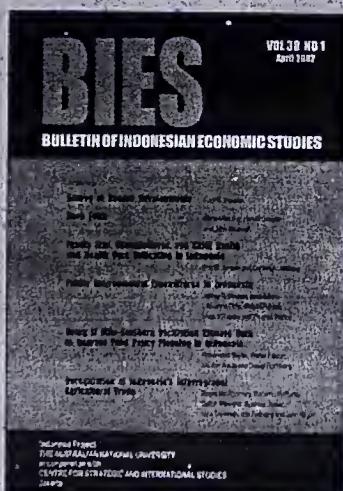
Rauf, Maswadi. 2002. *Kompas*, 13 Mei.

Riyadmadji, Dodi. 2003. "Merintis Pemikiran Pilkada Secara Langsung". Abdul Gaffar Karim (Ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Surbakti, Ramlan. 2003. "Demokrasi Menurut Pendekatan Kelembagaan Baru". *Jurnal Ilmu Pemerintahan* (Edisi 19).

Surbakti, Ramlan. 2005. "Pilkada Secara Langsung Oleh Rakyat Merupakan Bagian Dari Pemilu". *Agenda Pilkada Langsung dan Kesiapan Masyarakat Daerah*. Boyolali: LSP3RA.

Yuwono, Teguh. 2004. "Pandangan Politik: Pilkada Langsung dan Kesejahteraan". Makalah, Diskusi Publik Pilkada Langsung dan Kesejahteraan, Fisip Undip-Kesbanglinmas Jateng.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BISS) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well-respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.

Politik Peraturan Perundang-undangan di Indonesia: Suatu Kajian Kritis*

Binoto Nadapdap

Terciptanya hukum baru sebagai pengganti hukum lama peninggalan pemerintah jajahan sebagaimana diamanatkan oleh proklamasi kemerdekaan masih belum dapat diwujudkan sepenuhnya. Hingga saat ini masih ada ratusan peraturan perundang-undangan peninggalan pemerintah kolonial yang menjadi acuan dalam tatanan kehidupan kita bersama. Langkah dan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah untuk menggantikan peraturan lama sudah silih berganti. Namun upaya mengganti peraturan lama tersebut masih bersifat tambal sulam dan dilakukan secara tergesa-gesa. Salah satu hal yang menjadikan pembentukan undang-undang dilakukan secara tergesa-gesa adalah oleh karena tidak adanya Undang-Undang yang khusus mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan kehadiran Undang-Undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diharapkan era tertib hukum dapat dimulai. Ketidaktertiban dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang terjadi masa lalu tidak perlu lagi terulang atau paling tidak dapat ditekan sampai seminimal mungkin pada masa-masa mendatang.

PENDAHULUAN

ALAM kehidupan masyarakat dewasa ini, pengaruh atau intervensi negara terhadap berbagai bidang kehidupan, tidak lagi terbatas pada urusan mengatur (*social control*) semata. Selain daripada mengatur, peran serta negara yang tidak kalah pentingnya adalah mengarah-

kan atau mengendalikan gerak langkah kehidupan warganya melalui proses pengendalian sosial (*social engineering*).¹ Ini sejalan dengan berkembang-

¹ Uraian mengenai hal ini antara lain lihat Erman Rajagukguk, "Perubahan Hukum Indonesia: Persatuan Bangsa, Pertumbuhan Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial (1998-2004)" dalam Erman Rajagukguk, Hikmahanto Juwana dan Timothy Lindsey (editor), *Perubahan Hukum di Indonesia (1998-2004)*, Harapan 2005 (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Indonesia-Australia Legal Development Facility), 1-30; Solly Lubis, "Hukum Nasional Dalam Rangka Pembangunan Jangka Panjang Kedua," dalam I Made Widnyana *et. al*, *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*

Artikel semula berasal dari paper penulis untuk mata kuliah *Politik Hukum* pada Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Artikel ini telah mengalami penambahan, pengurangan dan pengeditan seperlunya.

nya pemikiran mengenai negara kesejahteraan (*welfare state*). Saat sekarang ini boleh dikatakan hampir setiap jengkal atau tidak ada lagi bidang-bidang kehidupan dari warga masyarakat yang bebas dari intervensi negara.² Karena itu, peraturan perundang-undangan (*legislation*) merupakan bagian hukum yang dibuat secara sengaja oleh institusi negara. Dalam konteks demikian, peraturan perundang-undangan tidak mungkin muncul secara tiba-tiba. Peraturan perundang-undangan dibuat dengan tujuan dan alasan tertentu.³

Hal ini antara lain dikarenakan keadaan dan kebutuhan suatu masyarakat (negara) dari waktu ke waktu ti-

(Bandung: Eresco, 1995), 1-34. Lawrence Rosen, "Hukum dan Perubahan Sosial di Negara-negara Baru," dalam Peters, A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto (ed), *Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III* (Jakarta: Sinar Harapan 1990), 225-230. Seidman Robert, "Law and Development: A General Model," dalam Rajagukguk, Erman (ed), *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi, Jilid I* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), 51-84.

² Lihat J. Donald Moon (ed), *Responsibility Rights and Welfare: The Theory of the Welfare State* (Boulder and London: Westview Press, 1988), 19-54. Lihat juga Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum: Apakah Itu?* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1991), 50.

³ Juwana, Hikmahanto, "Tantangan Reformasi Hukum di Indonesia dalam Perubahan Hukum di Indonesia dalam 2005," dalam Erman Rajagukguk, Hikmahanto Juwana dan Timothy Lindsey (ed.), *Perubahan Hukum di Indonesia (1998-2004), Harapan 2005* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Indonesia-Australia Legal Development Facility), 36.

daklah bersifat statis, melainkan se-nantiasa mengalami perkembangan dan perubahan (dinamis). Bidang-bidang kehidupan tertentu yang pada masa lalu dianggap belum saatnya untuk diatur secara tersendiri dalam undang-undang, seiring dengan perkembangan yang terjadi kemudian, bidang-bidang kehidupan tersebut perlu diatur dalam peraturan tersendiri. Negara perlu turut campur tangan dalam tata kehidupan bersama untuk mengadakan perubahan-perubahan dalam mencapai tujuan-tujuan yang hendak dicapai, antara lain dengan mengeluarkan banyak peraturan perundang-undangan.⁴ Undang-undang dewasa ini berfungsi memberikan bentuk yuridis kepada upaya campur tangan sosial yang dilakukan negara.⁵ Setiap hukum yang dipakai negara untuk memerintah bukannya tidak berubah, tetapi ia harus disesuaikan dengan tiap situasi.⁶

Tujuan dan alasan dibentuknya peraturan perundang-undangan dapat beraneka ragam. Pelaksanaan undang-undang tidak lain adalah pencapaian apa yang diikhtiarkan dalam politik hukum yang telah ditetapkan (*furthering policy goals*).⁷

⁴ S. Attamimi, A. Hamid, "Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan" dalam *Majalah Hukum dan Pembangunan* XX, No. 1 (Februari, 1990): 2.

⁵ *Ibid.*

⁶ de Gruchy, John W., *Christianity and Democracy* alih bahasa Martin Lukito Sinaga, *Agama Kristen dan Demokrasi* (Jakarta: PT. BPK, Gunung Mulia, 2003), 84.

⁷ Juwana, *op.cit.*, 36.

PENGINGKARAN TERHADAP AMANAT PROKLAMASI

Proklamasi kemerdekaan Indonesia sendiri tidaklah didasarkan pada persiapan atau perencanaan yang matang. Pada saat itu persiapan ke arah pembentukan perundang-undangan yang diharapkan akan mengiringi proses proklamasi tidak mungkin dilaksanakan.⁸

Karena itu, untuk mengisi kekosongan hukum pada alam kemerdekaan, para pendiri Republik ini, di dalam Aturan Peralihan Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 dengan jeli merumuskan bahwa segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum disusun yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Yang menarik adalah bahwa sekali-pun UUD 1945 maupun teks proklamasi sudah mengamanatkan pembentukan undang-undang yang baru dalam tempo yang sesingkat-singkatnya, kenyataan menunjukkan bahwa nega-

ra kita sendiri telah melakukan 'pingingkanan' terhadap amanat proklamasi dan UUD 1945. *Amanat agung* untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang baru dalam tempo sesingkat-sesingkatnya, langsung tidak dapat kita penuhi tahun 1946. Tahun pertama setelah kemerdekaan, kita telah langsung melakukan "*wanprestasi*" terhadap amanat luhur proklamasi kemerdekaan 1945.

Dikatakan demikian oleh karena UU No. 1/1946 bukan merupakan undang-undang baru dalam artian sebagai undang-undang untuk menggantikan, merubah, mencabut atau meniadakan undang-undang peninggalan pemerintah Hindia Belanda. UU tersebut *hanyalah* merupakan pernyataan bahwa Kitab Undang-Undang Hukum Pidana peninggalan Hindia Belanda (*Wetboek van Strafrecht/WvS*) berlaku sebagai undang-undang di berbagai (tidak di seluruh) wilayah Indonesia. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), baru berlaku secara nasional di Indonesia pada tahun 1958 melalui Undang-Undang No. 73/1958. Yang dapat dilakukan pada tahun 1946 baru sampai pada tahap menyatakan *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indie* (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana/KUHP) Hindia Belanda berlaku menjadi undang-undang.

Untuk mengganti KUHP peninggalan Belanda, sudah beberapa kali dibuat RUU yang baru dan pada saat yang sama tim dan para pakarnya juga sudah berkali-kali diganti. Tetapi hingga sekarang RUU tentang

⁸ Soedjati Djiwandono, J. "Democratic Experiment in Indonesia: Between Achievements and Expectations," dalam Satya Arinanto (pengumpul) *Politik Hukum 2*, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, 159. Soedjati antara lain mengatakan ... *When Indonesia proclaimed its national independence in 1945, it set out to established a modern republican state on the basis of democratic principles. It began with the establishment of democratic institutions, if in rudimentary and provisional forms, such as the presidency, the cabinet, the parliament, political parties, and the judicial system. But as in many others fields, the Indonesia republican practically started from scratch. The new nation had no experience nor tradition in democratic practice upon which to draw lessons and foundations for its future growth and development.*

KUHP tersebut, belum jelas bagaimana ujungnya. Nasibnya tidak jelas entah ke mana.⁹ Belakangan, soal RUU tentang KUHP kembali marak di-perbincangkan, karena salah satu pasalnya sudah menyentuh atau mengatur wilayah *metafisik* (*supra natural*). Di sini berlaku apa yang dinyatakan oleh mantan Hakim Agung Amerika Serikat, Oliver Wendel Holmes, bahwa "yang hidup sekarang sebenarnya dikuasai oleh yang mati". "*We the living, are governed by the dead*".¹⁰

POLITIK PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu bagian dari sub-

⁹ Mardjono Reksodiputro, *Meninjau Rancangan Undang-Undang Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Dalam Konteks Perlindungan HAM*. Penyusunan konsep Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) baru dimulai bulan Maret 1981. Penyusunan dilakukan oleh dua tim, yaitu (a) Tim Pengkajian; dan (b) Tim Rancangan. Kemudian kedua tim ini bergabung menjadi satu dengan pimpinan berturut-turut: Prof. Sudarto, SH (meninggal tahun 1986), Prof. Mr. Roeslan Saleh (meninggal tahun 1988) dan Mardjono Reksodiputro (Ketua sejak tahun 1987-1993) dan dengan Sekretaris N.Y. Yusrida Erwin, SH (1982-1983) Sedangkan Prof. Oemar Seno Adjie menjadi konsultan (meninggal tahun 1991). Tim yang telah bekerja selama lebih dari 10 tahun (1981-1993) telah menyerahkan lebih dari sepuluh konsep. Rancangan yang diserahkan pada tahun 1993 dan kemudian diubah lagi dengan rancangan tahun 2002 sebagian besar (mungkin karya ini sudah hilang pula). Lihat Majalah *Jurnal Keadilan* 2, No. 2 (2002): 13-15.

¹⁰ Tasrif, S., *Menegakkan Rule of Law di Bawah Orde Baru Jilid I* (Jakarta: Persatuan Advokat Indonesia, 1971), 122.

sistem hukum,¹¹ karena itu politik perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari politik hukum. Mempelajari politik hukum pada dasarnya juga mempelajari politik perundang-undangan, demikian pula sebaliknya.¹²

Setiap negara memiliki politik hukum. Perbedaannya hanya pada pengelolaannya. Ada negara yang menyusun politik hukumnya secara berencana dan sistematis, dan ada pula yang tidak demikian. Dengan demikian politik hukum ada yang bersifat tetap dan ada pula yang bersifat *temporer*.¹³

Secara umum, dalam pembentukan Undang-Undang (UU) proses yang dilakukan dapat digolongkan dalam dua cara.¹⁴ Pertama, adalah pembentukan Undang-Undang dengan proses

¹¹ Menurut Lawerence M. Friedman ada tiga unsur sistem hukum (*Three Elements of Legal System*). Ketiga unsur sistem hukum tersebut adalah struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur hukum (*legal culture*). *Substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should be have*. Yang dimaksud dengan substansi adalah aturan norma, perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup *living laws* (hukum yang hidup), dan bukan lagi hanya aturan yang ada di dalam kitab undang-undang atau *law books*.

¹² Arinanto, Satya, *Politik Hukum: Kumpulan Materi Transparansi Semester Genap 2003-2004* (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005) tanpa halaman:

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Juwana, *op. cit.*, 32-33.

top down. Dalam proses ini, individu yang menduduki kekuasaan atau jabatan di pemerintah memvisikan arah hukum. Visi inilah yang kemudian diterjemahkan menjadi hukum, termasuk Undang-Undang. Kerap terjadi antara nilai-nilai yang dianut oleh mereka yang menduduki jabatan di pemerintahan dengan nilai-nilai yang diatur oleh masyarakat saling berbeda, bahkan bertentangan. Oleh karenanya, dalam proses ini keberhasilan implementasi Undang-Undang akan sangat bergantung pada penegakan hukum. Tanpa penegakan hukum yang kuat, undang-undang hanya akan menjadi simbol belaka.

Cara kedua adalah pembentukan Undang-Undang dengan proses *bottom up*. Dalam proses ini individu yang menduduki kekuasaan atau jabatan di pemerintahan berperan sebagai fasilitator. Masyarakat yang menentukan nilai-nilai yang perlu diatur. Dalam proses ini maka penegakan hukum tidak perlu ketat mengingat mayoritas masyarakat telah menganut nilai-nilai yang tertuang dalam undang-undang. Penegakan hukum dilakukan terhadap minoritas masyarakat sehingga mereka mau bertindak sesuai dengan apa yang dibuat oleh mayoritas masyarakat.

Dalam sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dari dua cara ini yang paling dominan adalah cara *top down*. Mereka yang menduduki posisi di pemerintahan memvisikan dan membuat aturan-aturan yang mengakomo-

dasi nilai-nilai yang berbeda dengan yang dibuat oleh masyarakat. Mereka ini kerap menggunakan 'rakyat' sebagai legitimasi tetapi tidak benar-benar melihat kebutuhan rakyat.¹⁵

Proses *top down* sangat mewarnai pembentukan peraturan perundang-undangan karena beberapa alasan. *Pertama*, demokrasi Indonesia belum berjalan dengan sempurna. Keinginan masyarakat masih sangat mudah untuk dimanipulasi oleh para pemegang kekuasaan. Sebagai akibat nilai-nilai yang hidup di masyarakat sulit diharapkan untuk dapat diterjemahkan dalam Undang-Undang. *Kedua*, proses *top down* dianggap proses yang paling mudah untuk dilakukan mengingat budaya yang ada di masyarakat adalah budaya untuk turut pada pimpinan. *Ketiga*, masyarakat madani di Indonesia belum terbentuk secara sempurna yang memberi peluang pada pengambil kebijakan untuk melakukan berbagai manuver.

KETENTUAN UNDANG-UNDANG DASAR

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sendiri tidak menentukan secara limitatif. Apa yang perlu diatur dengan undang-undang. UUD 1945, memberi

¹⁵ *Ibid.* Lihat juga Russel Lawrence Barsh, *Democratization and Development* dalam Erman Rajagukguk (pengumpul) *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi* (Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005) hal. 165. Barsh antara lain mengatakan ... *Furthermore, they are influence by variations in political culture—specially the extent to which*

keleluasaan dan ruang gerak bagi legislatif dalam membuat berbagai undang-undang.

Semua aspek kehidupan manusia baik dalam rangka kehidupan berne-gara maupun kehidupan kemasyarakatan, baik dalam hubungan sesama warga negara, maupun dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara (hubungan pemerintah dengan warga negara dan alat kelengkapan negara) dapat diatur dengan undang-undang. Undang-undang adalah kunci pokok dalam pelaksanaan pemerintahan berdasarkan atas hukum. Dengan demikian, semua aspek kehidupan dapat diatur dengan Undang-Undang.¹⁶

Karenanya, luas lingkup materi yang dapat diatur dengan undang-undang sangat sulit secara tegas di-terapkan batas-batasnya. Apabila pembentuk undang-undang menghendaki agar suatu hal diatur dengan UU, maka tidak ada halangannya. Walau-pun demikian, materi muatan undang-undang ada dua, yaitu yang disebut dalam UUD bahwa materi tersebut harus diatur dengan UU, dan hal-hal lain yang oleh pembentuk UU perlu diatur dengan UU.¹⁷

people feel they should be involved in decisions-and societal beliefs about the proper role and behaviour leaders.

¹⁶ Rosjidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1998), 59.

¹⁷ Joeniarto, *Selangkah Pandang Tentang Sumber Hukum Tata Negara Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1980), 106-107.

Menurut Soehino, ada 4 (empat) hal yang menjadi materi muatan undang-undang, yaitu: (1) Materi yang menurut UUD 1945 harus diatur dengan Undang-Undang; (2) Materi menurut Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legis-latif harus dilaksanakan dengan Undang-Undang; (3) Materi yang menu-rut ketentuan Undang-Undang Pokok-pokok, harus dilaksanakan dengan Undang-Undang; dan, (4) Materi lain yang mengikat umum, seperti kewajiban kepada penduduk, yang mengu-rangi kebebasan warga negara,¹⁸ yang memuat keharusan dan larangan.

Sedangkan menurut Abdul Hamid S. Attamimi¹⁹ materi muatan undang-undang adalah yang ditentukan oleh UUD 1945 meliputi:

- a. Petunjuk Batang Tubuh UUD 1945. Menurut petunjuk Batang Tubuh UUD 1945 ada tiga kelompok yang menjadi materi muatan Undang-Undang, yaitu hal-hal yang menge-nai hak (asasi) manusia, mengenai pembagian kekuasaan negara, dan mengenai penetapan organisasi ser-ta alat kelengkapan negara.
- b. Petunjuk Penjelasan UUD 1945. De-nigan mengacu kepada wawasan negara berdasarkan atas hukum dan

¹⁸ Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Per-undang-undangan* (Yogyakarta: Liberty, 1981), 37-38.

¹⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputus-an Presiden Republik Indonesia dalam Penyeleng-garaan Pemerintahan Negara*, disertasi (Depok: Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), 219.

wawasan konstitusi, maka undang-undang adalah "pemahaman" pokok sehingga Undang-Undang merupakan dasar dan batas bagi tindakan pemerintah.

Sedangkan menurut Pasal 8 UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi materi muatan undang-undang adalah:²⁰

- a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 1. hak-hak asasi manusia;
 2. hak dan kewajiban warga negara;
 3. pelaksanaan dan penegakan keadautan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 4. wilayah negara dan pembagian daerah;
 5. kewarganegaraan dan kependudukan;
 6. keuangan negara.
- b. diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

PEMBAHARUAN HUKUM

Dalam Pidato Dies Natalis di Universitas Gajah Mada, Prof. Soepomo telah mengemukakan tentang kebutuhan suatu tata hukum yang kuali-

tasnya sejajar dengan tata hukum dari negara-negara maju, suatu kesatuan hukum sipil untuk semua golongan warga negara, dan suatu sistem hukum yang mencakup segala aliran pikiran modern dunia.²¹

Mr. Suwandi dalam ceramahnya pada tahun 1955, yang menyatakan bahwa kita tidak dapat mengelak dari kewajiban untuk menciptakan sendiri hukum nasional. Sebagai bangsa yang memegang kehormatan diri, kita tidak dapat hanya meneruskan tata hukum warisan dari masa lampau saja yang dasar-dasarnya sudah sama sekali berubah dari zaman hidup kita sekarang.²²

Usaha ke arah merealisasikan amanat proklamasi kemerdekaan itu telah dirintis oleh Pemerintah melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 107/1958 tentang pembentukan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN). Di dalam Keppres No. 107 tahun 1958, alasan perlunya dibentuk LPHN, didasarkan pada pertimbangan:

1. Tata hukum Indonesia selama masa penjajahan mengalami pembelokan-pembelokan yang berliku-liku untuk memenuhi keperluan penguasa jajahan dan kaum penjajahan.
2. Peraturan-peraturan hukum dan penguasa jajahan itu, meskipun de-

²⁰ Lihat Undang-Undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 Nomor 53.

²¹ *Ibid.*

ngan syarat, terpaksa dinyatakan masih berlaku hingga diganti dengan peraturan yang lain.

3. Peninjauan kembali perundang-undangan masa penjajahan secara sistematis dan terpimpin oleh suatu cita hukum nasional belumlah dimulai.
4. Perundang-undangan sejak jaman kemerdekaan dilakukan oleh Kementerian masing-masing yang bersangkutan, dan baik mengenai materi yang belum diatur maupun yang sudah diatur dahulu, karena harus mengejar keperluan waktu, tidak selalu dilakukan dalam rangka keseluruhan.
5. Peninjauan kembali hukum yang sudah ada dan pembentukan hukum baru secara sistematis dan berencana untuk membangun suatu cita hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar perlu segera dilaksanakan.
6. Pekerjaan-pekerjaan tersebut merupakan pembinaan hukum nasional yang tidak dapat semata-mata diserahkan kepada Kementerian masing-masing, karena Kementerian-kementerian dalam hal perundang-undangan masih tetap sibuk dengan melayani keperluan-keperluan sewaktu-waktu.

Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) yang dibentuk pada tahun 1958 ini, kemudian berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 45/1974 diubah namanya menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Jika berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 107/1958 LPHN berada dan bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri, namun berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 45/1974, BPHN berada dan bertanggung jawab kepada Menteri yang membawahinya, yaitu Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Kehakiman dan HAM). Salah satu alasan mengenai perlunya pembentukan LPHN pada tahun 1958, yaitu perundang-undangan sejak jaman kemerdekaan dilakukan oleh Kementerian masing-masing yang bersangkutan, dan baik mengenai materi yang belum diatur maupun yang sudah diatur dahulu, karena harus mengejar keperluan waktu, tidak selalu dilakukan dalam rangka keseluruhan persyaratan pembentukan, oleh Kepres No. 45/1974 menjadi dihapuskan atau tidak lagi menjadi bahan pertimbangan. Dengan Kepres No. 45/1974, kewenangan untuk membuat suatu undang-undang dikembalikan kepada masing-masing Departemen atau Lembaga Non-Departemen (LPND) lainnya.

Pada tahun 1958, yaitu di dalam Seminar Hukum Nasional I yang diadakan di Jakarta pada tahun 1963, telah diambil keputusan sebagai berikut:²³ (a) Pembinaan hukum nasional diarahkan kepada unifikasi hukum dalam segala bidang, dengan memperhatikan ciri-ciri khas dan tingkat perkembangan masyarakat daerah;

²³ Soerjono Soekanto, *Kedudukan dan Peranan Hukum Adat di Indonesia* (Jakarta: Karunia Esa, 1982), 67-70.

(b) Ditentukan prioritas masalah-masalah yang harus diatur; (c) Hukum tertulis mengenai bidang-bidang hukum tertentu sedapat mungkin dihimpun dalam bentuk kodifikasi. Saatnya disusun undang-undang hukum waris Nasional dengan mengindahkan prinsip keseimbangan pembagian antara laki-laki dan perempuan.

Selanjutnya dalam Seminar Hukum Nasional III yang diadakan di Surabaya tahun 1979 telah diputuskan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pembinaan hukum nasional harus memperhatikan hukum adat.
- b. Unifikasi hukum dan pembentukan hukum melalui perundang-undangan memerlukan skala prioritas:
 1. supaya didahulukan bidang-bidang hukum yang sifatnya universal dan netral, yaitu bidang-bidang hukum yang berhubungan kepentingan publik dan sosial dan bidang-bidang hukum yang langsung menunjang kemajuan ekonomi dan pembangunan.
 2. bidang-bidang hukum yang erat hubungannya dengan kehidupan budaya memerlukan pengarahan yang seksama dan tidak tergesa-gesa. Kodifikasi dilaksanakan secara bertahap, baik dengan undang-undang maupun dengan Perpu.

Setelah terjadi reorganisasi BPHN pada tahun 1974, pembaharuan hukum sebagai usaha untuk menyusun dan membentuk kaidah-kaidah hukum nasional yang baru meliputi: (a) pembentukan hukum menggantikan

kaidah-kaidah hukum lama yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masyarakat; (b) membentuk hukum baru tentang hal yang belum ada pengaturannya.

Dalam TAP MPR No. IV/MPR/1973 tentang pembaharuan hukum ditetapkan bahwa: (a) Pembangunan di bidang hukum dalam negara hukum Indonesia adalah berdasar atas landasan sumber tertib hukum negara, yaitu cita-cita yang terkandung pada pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak bangsa Indonesia yang dipadatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; (b) Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa. Sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh, pembinaan hukum nasional perlu dilakukan melalui pembaharuan, kodifikasi, serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu, dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.

Di dalam Repelita II, Bab 27, dinyatakan bahwa pembangunan bidang hukum dilakukan dengan jalan: (a) peningkatan dan penyempurnaan pem-

binaan hukum nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi, serta unifikasi hukum di bidang hukum tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat; (b) menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing; (c) peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak hukum.

Dari uraian di atas terlihat bahwa kebijakan politik untuk membangun hukum dan perundang-undangan nasional sudah berkali-kali dirumuskan dan sudah berulang kali pun dilakukan pergantian rencana dan program untuk membangun hukum dan perundang-undangan nasional. Berbagai rumusan, konsep, dan gagasan abstrak telah dikemukakan, tetapi belum berhasil dijabarkan sampai pada tingkat operasional.²⁴ Sekalipun pemerintahan dan konsep pembentukan undang-undang datang silih berganti, kenyataannya, produk perundang-undangan baru untuk menggantikan peninggalan pemerintah jahatan masih belum dapat direalisasikan. Kegiatan perundang-undangan cenderung dilakukan secara tergesa-gesa (*sweeping legislation*) dan bersifat acak-acakan.²⁵ Sampai dengan tahun 1995, terdapat sekitar 400 (empat ratus) peraturan dari masa kolonial yang masih berlaku hingga saat itu.²⁶

JUDICIAL REVIEW (UJI MATERIIL)

Hak uji materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemandian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Jadi hak menguji materiil dari suatu peraturan perundang-undangan dalam hubungannya dengan peraturan yang lebih tinggi.²⁷

Keberadaan hak menguji materiil di Indonesia sudah diperdebatkan sejak Undang-Undang Dasar 1945 dirancang. Polemik antara Soepomo dan Mohammad Yamin misalnya, menunjukkan bahwa para pembentuk negara sejak awal memperhatikan masalah hak menguji materiil tersebut. Sebagaimana dimaklumi, dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 Muhammad Yamin mengemukakan pemandangan dalam kaitan dengan kewenangan Mahkamah Agung. Menurut Muhammad Yamin, Balai Agung atau Mahkamah Agung seyogyanya diberi wewenang untuk membanding undang-undang (maksudnya menguji materiil) dengan Undang-Undang Dasar, yaitu

²⁴ Satjipto, Rahardjo, *Sisi-sisi Lain Dari Hukum di Indonesia* (Jakarta: Kompas, 2003), 138.

²⁵ S. Tasrif, *Ibid.*, 154.

²⁶ Satya Arinanto, *Politik Hukum: Kumpulan Materi Transparansi Semester Genap 2003-2004* (Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), tanpa halaman.

²⁷ Sri, Soemantri, *Hak Menguji Materiil di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1982), 5-6.

apakah undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan tidak melanggar Undang-Undang Dasar atau bertentangan dengan hukum adat atau dengan syariah Islam.²⁸

Terhadap pendapat tersebut Soepomo dengan tegas menolaknya, dengan alasan bahwa hak menguji materiil berlandaskan kepada trias politica, sementara Undang-Undang Dasar yang hendak dibentuk tidak berlandaskan pada ajaran tersebut. Di samping itu, ahli hukum saat itu belum memadai baik ditinjau dari segi jumlah maupun profesionalisme. Polemik tersebut berakhir dengan menunda pembicaraan mengenai hal tersebut.²⁹ Pembicaraan mengenai hak menguji materiil tidak muncul lagi hingga rancangan undang-undang dasar disahkan menjadi UUD 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945.³⁰ Karena itu mengenai uji materiil ada dua pendapat, yaitu: (a) bahwa hak

menguji materiil tidak diakui; (b) hak menguji materiil diakui ada.³¹

AMANDEMEN KONSTITUSI

Perdebatan mengenai kewenangan untuk melakukan uji materiil terhadap undang-undang (*judicial review*) baru berakhir setelah UUD 1945 diamanemen beberapa kali.³² Pasal 24 (c) UUD 1945 berbunyi: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus sengketa perselisihan tentang hasil pemilihan umum".

Setelah Undang-Undang Mahkamah Konstitusi diundangkan, kalangan tertentu sudah ada yang mengajukan *judicial review* terhadap beberapa undang-undang. Selasa, 4 November 2003, adalah hari yang penting dan bersejarah bagi bangsa Indonesia, karena pada hari itu untuk pertama kalinya Mahkamah Konstitusi bersidang. *Judicial review* yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi dilaksanakan antara

²⁸ Rosjidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1998), 102.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Todung Mulya Lubis, "In Search of Human Rights: Legal Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990" dalam Satya Arinanto (Compiler) *Politik Hukum 2* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), 201. Mulya Lubis antara lain mengatakan ... *Soepomo made no further about judicial review, and Yamin dropped his proposal. However, the question of judicial review has not been completely forgotten, and for a very brief time in 1950 judicial review was practiced by the Supreme Court under the 1949 Constitution. Neither the Provisional Constitution nor the 1945 Constitution provides for judicial review.*

³¹ Soemantri, *Ibid.*, 103.

³² UUD 1945 telah mengalami amandemen (perubahan) sebanyak empat kali. Perubahan pertama disahkan pada 19 Oktober 1999; perubahan kedua disahkan pada 18 Agustus 2000; perubahan ketiga disahkan pada 10 November 2001 dan perubahan keempat pada 10 Agustus 2002.

lain untuk UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi; UU No. 20/2002 tentang Ketenagalistrikan, UU No. 24/2002 tentang Surat Utang Negara; UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum; UU No. 18/2003 tentang Advokat; UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Pada masa lalu, RUU yang sebelumnya tidak termasuk dalam agenda pembicaraan—dengan berbagai alasan dan pertimbangan—secara tiba-tiba muncul menjadi rancangan undang-undang yang diprioritaskan untuk pembahasan. Karena itu, bila kebiasaan ‘menyelipkan’ rancangan undang-undang pada masa lalu belum disisihkan, hal tersebut kemungkinan bisa jadi akan menjadi pemicu semakin seringnya muncul permohonan *judicial review* terhadap undang-undang. Dengan dasar dan pertimbangan bahwa RUU yang secara tiba-tiba muncul ke permukaan, sangat potensial untuk mengabaikan, atau meniadakan ketentuan aturan yang lebih tinggi (konstitusi). Sebab, rancangan undang-undang (RUU) yang terlebih dahulu sudah disosialisasikan pun masih tetap tidak dapat menjamin memenuhi ketentuan UUD. Terlebih lagi RUU yang tidak melalui proses sosialisasi. Karenanya, dengan adanya RUU yang tidak diabaikan hak dan kewajiban hukumnya, keberatan terhadap undang-undang dapat dinyatakan melalui *judicial review* melalui Mahkamah Konstitusi.

KEPUSTAKAAN

Buku

Arinanto, Satya. 2003. *Politik Hukum: Kumpulan Materi Transparansi Semester Genap 2003-2004*. Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

Manan, Bagir. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co.

de Gruchy, John W. 2003. *Christianity and Democracy*, alih bahasa Martin Lukito Sinaga, *Agama Kristen dan Demokrasi*. Jakarta: PT BPK, Gunung Mulia.

Francis, Philip. 1979. *How to Serve On A Jury, Second edition*. Dobbs Ferry New York: Ocean Publications, Inc.

J. Donald Moon, ed. 1988. *Responsibility Rights and Welfare: The Theory of the Welfare State*. Boulder and London: Westview Press.

Joeniarto. 1980. *Selangkah Pandang Tentang Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

Juwana, Hikmahanto. 2005. “Tantangan Reformasi Hukum di Indonesia dalam Perubahan Hukum di Indonesia dalam 2005.” Dalam Erman Rajagukguk, Hikmahanto Juwana dan Timothy Lindsey, ed. *Perubahan Hukum di Indonesia (1998-2004), Harapan 2005*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Indonesia-Australia Legal Development Facility.

Kelsen, Hans. 1973. *General Theory of Law and State, translated by Anders Wedberg*. New York: Russel & Russel.

Lawrence Rosen. 1990. *Hukum dan Perubahan Sosial di Negara-negara Baru dalam* Peters, A.A.G. dan Koesriani Siswo-soebroto, ed. *Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum, Buku III*. Jakarta: Sinar Harapan.

Lubis, Todung Mulya. 2004. “In Search of Human Rights: Legal Political Dilemmas of Indonesia’s New Order, 1966-1990.” Dalam Satya Arinanto, ed. *Politik Hukum 2*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Lubis, Solly. 1995. "Hukum Nasional Dalam Rangka Pembangunan Jangka Panjang Kedua." Dalam I Made Widnyana et. al. *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Bandung: Eresco.

M. Friedman, Lawrence. 1984. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton Company.

Montesquieu. 1993. *The Spirit of the Laws*. Alih bahasa J.R. Soenaryo, *Membatasi Kekuasaan: Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Purbacaraka, Purnadi dan M. Chidir Ali. 1980. *Disiplin Hukum*. Bandung: Alumni.

Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. 1979. *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Alumni.

Rahardjo, Satjipto. 2003. *Sisi-Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: Kompas.

Ranggawijaya, Rosjidi. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.

Rasjidi, Lili. 1991. *Filsafat Hukum: Apakah Itu?* Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Robert, Seidman. 2004. "Law and Development: A General Model". Dalam Erman Rajagukguk, ed. *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi, Jilid I*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Russel, Lawrence Barsh. 2005. "Democratization and Development". Dalam Erman Rajagukguk, ed. *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi* (Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia).

S. Attamimi, A. Hamid. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi (Depok: Pasca Sarjana Universitas Indonesia).

_____. 1990. "Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan" dalam *Majalah Hukum dan Pembangunan* XX, No. 1 (Februari).

Soedjati Djiwandono, J. 2005. "Democratic Experiment in Indonesia: Between Achievements and Expectations" dalam Satya Arinanto, ed. *Politik Hukum 2*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Soehino. 1981. *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*. Yogyakarta: Liberty.

Soekanto, Soerjono. 1990. *Pokok-Pokok Soziologi Hukum*. Jakarta: Rajawali.

_____. 1982. *Kedudukan dan Peranan Hukum Adat di Indonesia*. Jakarta: Karunia Esa.

Soemantri, Sri. 1982. *Hak Menguji Materiil di Indonesia*. Bandung: Alumni.

Tasrif, S. 1971. *Menegakkan Rule of Law di Bawah Orde Baru Jilid I*. Jakarta: Persatuan Advokat Indonesia.

Majalah

1. *Jurnal Keadilan* 2, No. 2 (2003/2004).
2. *Jurnal Keadilan* 3, No. 1 dan No. 4 (2003/2004).
3. *Analisis CSIS* XXII, No. 1 (Januari-Februari 1993).
4. *Info Ikadin* II, No. 16 (Juli-Agustus 2002).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 beserta Amandemen I, II, III dan IV.

Undang-Undang No. 1/1946.

Undang-Undang No. 19/1964.

Undang-Undang No. 14/1970.

Undang-Undang No. 35/1999.

Undang-Undang No. 14/1985.

Undang-Undang No. 22/2001.

Undang-Undang No. 20/2002.

Undang-Undang No. 24/2002.

Undang-Undang No. 30/2002.

Undang-Undang No. 12/2003.

Undang-Undang No. 18/2003.

Undang-Undang No. 22/2003.

Undang-Undang No. 23/2003.

Undang-Undang No. 24/2003.

Undang-Undang No. 4/2004.

Undang-Undang No. 5/2004.

Undang-Undang No. 10/2004.

Aliansi Strategis Ditinjau dari Perspektif Hukum Persaingan Usaha*

M. Udin Silalahi

Tulisan ini menguraikan tentang peran aliansi strategis di antara pelaku usaha, yang akhir-akhir ini semakin meningkat. Peningkatan ini disebabkan karena aliansi strategis dapat memenuhi kebutuhan para pelaku usaha dalam mengembangkan usahanya baik dalam bentuk kerja sama di bidang produksi, pemasaran atau riset dan pengembangan (R&D). Aliansi strategis menjadi salah satu bentuk kerja sama modern yang dapat dibentuk oleh para pelaku usaha yang beraliansi untuk mengakomodasi kebutuhan-kebutuhan pasar. Adapun bentuk atau karakter aliansi strategis sama dengan karakter larangan hukum persaingan usaha, yang melarang adanya hambatan-hambatan persaingan, baik secara vertikal, horizontal maupun diagonal.

PENDAHULUAN

PADA awalnya aliansi strategis lahir karena tuntutan kebutuhan pada pasar yang terkait. Di dalam perkembangannya aliansi strategis dapat memenuhi kebutuhan para pelaku usaha untuk mengembangkan usahanya baik itu dalam bentuk kerja sama di bidang produksi, pemasaran atau riset dan pengembangan (*Research and Development/R&D*) tanpa menghilangkan persaingan di antara mereka. Pada umumnya aliansi strategis dilakukan untuk menciptakan sinergi guna menjangkau pasar domestik maupun pasar interna-

sional. Aliansi strategis memang tidak dilarang oleh hukum persaingan usaha, tetapi adakalanya pelaku usaha melakukan aliansi strategis yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Bahkan dengan dasar aliansi strategis para pelaku usaha dapat menghambat persaingan usaha pada pasar yang bersangkutan. Dalam tulisan ini akan dipaparkan pengertian dari aliansi strategis tersebut, dan kapan aliansi strategis tersebut menjadi subjek dari hukum persaingan usaha.

LATAR BELAKANG ALIANSI STRATEGIS

Persaingan di antara pelaku usaha baik di pasar domestik maupun

* Disampaikan pada Kuliah Umum Fakultas Hukum Unika Atma Jaya Jakarta, 29 April 2005.

pasar regional atau di pasar internasional semakin ketat. Pelaku usaha dihadapkan pada suatu situasi untuk dapat beradaptasi dengan perubahan persyaratan pasar global agar tetap mampu bersaing baik di pasar domestik maupun di pasar internasional. Untuk itu para pelaku usaha melakukan upaya-upaya untuk tetap mampu bersaing dan untuk dapat menjangkau pasar yang lebih luas. Salah satu cara untuk dapat meningkatkan kemampuan suatu pelaku usaha adalah melakukan kerja sama dengan pelaku usaha yang lain atau yang disebut dengan Aliansi Strategis. Dalam hal ini, pelaku usaha tertentu dapat menerobos hambatan pasar domestik, yaitu melakukan kerja sama dengan salah satu perusahaan lokal tertentu. Pada pertengahan tahun 1980-an sampai pada tahun 1990-an hampir setiap hari surat kabar Eropa dan Amerika Serikat membahas aliansi strategis. Misalnya mengenai Produksi Chip di Eropa, *Joint Venture* antara VW dan Ford di Portugal, *market offensive* dari American Express bersama-sama dengan Bank-bank besar di seluruh dunia (Badow dan Jung 1993, 2). Hingga saat ini isu aliansi strategis masih relevan.

Namun demikian aliansi strategis ini bukanlah suatu fenomena baru, karena aliansi tersebut sudah dikenal sejak pada tahun 1897 yaitu oleh Thomas Edison pendiri General Electric, yang membentuk satu kerja sama dengan Corning Glass Works untuk memproduksi percobaan bola lampu pijarnya. Dan pada awal tahun 1906

Toshiba juga terkait dengan hal yang sama (James and Weidenbaum 1993, 63). Apa yang baru dari aliansi strategis tersebut adalah frekuensi peningkatan kreasi kerja sama antara perusahaan, baik nasional maupun internasional dan macam-macam industrinya yang terkait dengan tipe-tipe dan jenis-jenis aliansi. Oleh karena perkembangannya dapat memenuhi kebutuhan pasar dan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi, maka para manager perusahaan besar menyebut aliansi strategis sebagai bentuk kerja sama modern.

TUJUAN DAN MANFAAT ALIANSI STRATEGIS

Walaupun aliansi strategis bukan suatu fenomena baru dalam dunia usaha, tetapi fenomena aliansi strategis bergulir sebagai jawaban atas perubahan mendasar syarat-syarat persaingan pada pertengahan 1980-an, khususnya karena semakin terbukanya pasar dunia. Para pelaku usaha melihat secara sendirian tidak berkembang dan mencoba melalui kerja sama strategis beradaptasi dengan kondisi persaingan yang baru. Jadi, aliansi strategis menggambarkan suatu alat untuk menyelesaikan masalah-masalah persaingan yang modern dan yang mendunia. Persaingan ini disebut melalui suatu fenomena yang disebut dengan globalisasi. Artinya, penghapusan hambatan-hambatan perdagangan yang mendunia, pembukaan pasar dan suatu standarisasi perilaku konsumen yang terus-mene-

rus (meningkat). Pertanyaannya adalah, apa tujuan dan manfaat aliansi strategis?

Tujuan dan manfaat suatu aliansi strategis adalah untuk meningkatkan posisi persaingan para pelaku usaha yang beraliansi dan untuk meningkatkan nilai perusahaan yang beraliansi. Hal ini dapat dicapai melalui pencapaian peningkatan tujuan-tujuan sebagai berikut, *economies of scale*, akses menuju pasar yang baru, keunggulan waktu, keunggulan teknologi dan meminimalkan risiko. Tujuan-tujuan ini dapat direalisasikan di dalam aliansi strategis melalui:

- pengembangan sumber daya yang langka melalui penggunaan sumber daya mitra aliansi;
- pengurangan risiko yang mengikat dengan perjanjian tertentu; dan
- penggunaan potensi sinergi dari para pelaku usaha yang beraliansi.

Economies of Scale

Bagi sebagian besar perusahaan, ternyata faktor volume tetap menjadi salah satu kunci keberhasilan yang menentukan di dalam persaingan. Pertama, kerja sama pelaku usaha selalu membawa "jumlah" yang cukup akan sarana keuangan atau tenaga-tenaga ahli, untuk dapat melaksanakan proyek tertentu dan bagaimana pengembangan proses yang baru dan produk yang baru. Selanjutnya, akibat tekanan persaingan yang meningkat banyak pelaku usaha menawarkan produknya dengan harga murah di pasar yang bersangkutan. Khususnya

pelaku usaha kecil hanya mempunyai kesempatan terbatas atas kemampuan dirinya sendiri untuk mencapai *economies of scale* yang murah. Oleh karena itu, melalui pembentukan aliansi strategis memungkinkan pelaku usaha kecil ini untuk merealisasikan *economies of scale*, dengan satu atau beberapa mitra melalui penggabungan kegiatan-kegiatan jaringan yang memiliki nilai tambah, serta kerja sama. Hal ini pada prinsipnya dapat terjadi pada semua tingkatan mata rantai *value added*.

Misalnya pada sektor produksi, jumlah barang yang meningkat akan mengarah kepada pengurangan harga per biji barang, karena efek positif dari *experience curve*. Dengan setiap pelipatgandaan jumlah produksi secara kumulatif dalam perjalanan waktu, memungkinkan terjadinya suatu penurunan biaya per biji yang diperkirakan antara 20-30%. Hal ini dapat dicapai melalui proses belajar oleh para pekerja yang mengarah kepada suatu pengurangan waktu pengerjaan dan penggunaan modal secara baik.

Keunggulan Waktu

Perkembangan teknologi modern berjalan sangat cepat dan melalui siklus produk yang begitu singkat menjadi faktor keberhasilan yang sangat menentukan di dalam persaingan. Aliansi strategis memberikan keuntungan waktu yang sangat besar. Tukar-menukar *know how* secara teknis dapat mempersingkat waktu yang dibutuhkan dalam pengembangan produk ba-

ru dan prosesnya. Di samping itu, informasi pasar yang tepat dan pada waktu yang tepat juga mempersingkat waktu pemasaran. Keunggulan waktu pada pengiriman produk baru (*new products*) akan membawa keunggulan hasil yang menentukan dan keunggulan strategi pada pasar yang bersangkutan. Pada dasarnya, suatu kemenangan waktu dari pesaing yang relevan memberi dasar (bukti) suatu posisi keunggulan biaya, karena suatu penetrasi pasar yang lebih dulu dan lebih cepat membebaskan secara dini potensial biaya dari efek *experience curve* yang disebut di atas. Tidak hanya akselerasi di dalam rantai nilai tambah masing-masing membawa keunggulan dalam persaingan, tetapi juga kecepatan reaksi pelaku usaha terhadap perilaku persaingan menjadi meningkat tajam melalui strategi aliansi yang terfokus.

Akses Pasar

Kehadiran globalisasi yang sekarang atau posisi penjual pada pasar internasional adalah suatu tantangan bagi pelaku usaha di dalam persaingan pada tahun 1990-an. Oleh karena itu, dalam hal ini sering ada hambatan masuk pasar yang harus diatasi, seperti tidak adanya *know how*, tidak adanya sarana untuk membuka pasar baru, dan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan sampai kepada suatu proteksi.

Aliansi strategis selalu menggambarkan suatu kemungkinan untuk masuk ke pasar tertentu (aliansi pasar

baru). Menjalin kemitraan dengan suatu kekuatan tertentu di pasar regional atau mempunyai *know-how* ke-trampilan lokal (*insider skills*) yang khusus di negara tertentu dapat memungkinkan suatu pelaku usaha mempunyai akses kepada segmen pasar tertentu yang sulit ditembus. Oleh karena itu, aliansi strategis digunakan oleh banyak pelaku usaha sebagai cara yang murah dan cepat untuk pengembangan (perluasan) kegiatan usahanya secara geografis.

Keunggulan Teknologi

Karena pasar berubah akibat teknologi dengan kecepatan yang tinggi, perusahaan perlu membuat suatu konsentrasi perusahaan terhadap kompetensi usahanya, untuk mempertahankan tenaga inovasi dan penguasaan teknologi. Aliansi strategi mengijinkan menggunakan keunggulan spesialisasi teknologi terhadap pihak *partner* masing-masing, tanpa tidak harus mengembangkan sendiri teknologi tersebut.

Suatu dasar berikutnya terhadap pendidikan aliansi strategis dari perusahaan teknologi adalah pengembangan sistem dan modul perusahaan. Teknologi sistem adalah penawaran prestasi di mana bagian komponen-komponennya terintegrasi di dalam suatu sistem yang kompleks. Konsumen menginginkan pemberian jalan keluar secara individu dan pelayanan jasa sebagai wakil ide produk yang terisolasi. Selanjutnya kepemimpinan sebagai pernyataan kompetensi integral suatu

perusahaan pada suatu bidang tertentu adalah hal yang penting, khususnya bagi pekerja aliansi strategis sebagai jaminan kompetensi aliansi yang komplementer (lengkap).

Pada penyebaran teknologi sistem standarisasi mempunyai peranan yang sangat penting. Orang mempunyai pengertian standarisasi, bahwa pembeli menerima ciri-ciri produk tertentu dari produsen sebagai sesuatu yang mengikat secara umum. Di dalam sistemnya terdapat standarisasi, khususnya mengenai definisi dari posisi bagian-bagiannya. Melalui aliansi strategis ada suatu kemungkinan untuk mendirikan standarisasi secara *de facto*. Tujuannya adalah untuk mencapai kerangka aliansi strategis dengan sistem jalan keluar yang cepat, dan dengan suatu tingkat penetrasi yang tinggi pada pasar yang bersangkutan, dan untuk mengajukan penawaran prestasi suatu standarisasi secara *de facto*. Pengaruh standarisasi melalui suatu aliansi strategis adalah suatu faktor persaingan yang penting secara tidak langsung. Mereka yang memiliki standar akan memperoleh pasar. Misalnya standar industri untuk pasar komputer. Setiap jenis komputer harus kompatibel dengan printer apa saja dan sebaliknya.

Minimalisasi Risiko

Pembagian biaya dan risiko pada pengembangan suatu proyek yang besar berkaitan dengan strategi pasar global untuk kebanyakan perusahaan

tanpa kerja sama tidak mungkin lagi. Oleh karena itu, konsep setiap aliansi strategis menentukan tujuan yang akan dicapai. Tujuan-tujuan aliansi strategis tidak berdiri terisolasi satu sama lain, melainkan dicapai beberapa sekaligus. Ini berarti, bahwa merencanakan pembentukan aliansi strategis tergantung kepada setiap tujuan-tujuan strategis dan pendirian perusahaan. Dan kombinasi pasar-produk yang dicita-citakan (direncanakan) menjadi bobot tujuan salah satu faktor keberhasilan aliansi strategis dan juga pemilihan alternatif kerja sama yang cocok.

BENTUK KERJA SAMA YANG MODERN

Dalam perkembangannya aliansi disebut sebagai bentuk kerja sama yang modern. Pertanyaannya adalah: Apa sebenarnya yang dimaksud dengan aliansi strategis tersebut? Tidak ada satu definisi absolut mengenai aliansi strategis. Walaupun karakteristik aliansi tersebut dijelaskan, akan menjadi jelas, bahwa kata kunci "Aliansi Strategis" sama sekali tidak menunjukkan bentuk khusus satu kesatuan yang dapat dibatasi secara jelas dari kerja sama perusahaan, tetapi suatu pengertian umum dari bermacam-macam bentuk kerja sama minat (*alliance interest*) antara pelaku usaha, yang pada akhirnya selalu mengenai pengembalian motivasi dan maksud dan tujuan bersama (Basedow dan Jung 1993, 3). Oleh karena itu, secara sederhana aliansi strategis dapat didefinisikan sebagai bentuk kerja sama antara dua

atau lebih pelaku usaha yang mana masing-masing berdiri sendiri yang bertujuan untuk menyatukan kekuatan masing-masing di dalam bidang usaha masing-masing. Salah satu ciri khas dari aliansi strategis adalah, bahwa kemitraan dalam kerja sama tersebut dimaksudkan untuk menjamin akses kepada potensi persaingan yang relevan.

Dalam perkembangannya terdapat bentuk-bentuk dasar aliansi strategis yang diurutkan sesuai dengan tingkat kekuatan keterkaitan yang semakin meningkat dan keterkaitan keuangannya yaitu: (1) perjanjian-perjanjian kerja sama; (2) waralaba (*franchise*) dan lisensi; (3) perjanjian-perjanjian *original equipment manufacturer* (OEM); (4) akuisisi; (5) *joint-venture*; dan, (6) *cross sharing* (lihat Tabel 1). Dan kerja sama yang dimaksud dapat dibagi berdasarkan berbagai macam kriteria sebagai berikut: (a) fungsi; (b) arah; (c) intensitas keterkaitan serta perluasan wilayah (*geographical extension*).

Fungsi

Kerja sama berdasarkan fungsi adalah kerja sama fungsi sektoral yang strategis relevan (aktivitas nilai tambah), yang mana para *partner* secara bersama-sama menghasilkan jaringan nilai tambah perusahaan dalam hal; riset dan pengembangan, produksi, logistik, pemasaran dan distribusi dan pelayanan konsumen. Masalah yang penting dalam pembentukan suatu aliansi strategis adalah kegiatan-kegiatan yang mana dari jaringan nilai tambah itu yang akan disatukan. Pada dasarnya yang menjadi pertimbangan utama adalah semua aktivitas dan kompetensi masing-masing perusahaan. Setiap fungsi-fungsi yang ada ikut dianalisa untuk pelaksanaan aliansi strategis tersebut, baik ke dalam maupun keluar perusahaan. Dan tujuan aliansi strategis seharusnya menjadi point utama dalam membuat keputusan suatu aliansi strategis. Biasanya terdapat poin-poin yang disatukan pada kegiatan nilai tambah di mana

Tabel 1

VARIASI ALIANSI STRATEGIS

Tingkat Keterkaitan	Keterkaitan Keuangan	
Rendah	Cross Sharing	Anak Perusahaan
Sedang	Perjanjian-OEM	Merger
Tinggi	Kerja Sama Perjanjian	Joint Venture
		Akuisisi
		Lisensi Franchise
		Kepemilikan Saham

para *partner* aliansi menjanjikan keuntungan/kelebihan transaksi. Dan pada saat yang sama aliansi fungsi memungkinkan penilaian kemampuan tingkat nilai tambah masing-masing melalui perbandingan dengan kemampuan *partner*.

Arah

- Aliansi strategis berdasarkan arahnya (*direction*), dapat dilakukan melalui tiga arah yaitu: (1) secara horizontal; (2) vertikal; dan, (3) secara diagonal. Secara horizontal adalah kerja sama dilakukan oleh pelaku usaha yang bergerak di bidang usaha yang sama. Misalnya pelaku usaha yang saling bersaing mengembangkan suatu kegiatan jaringan yang memberi nilai tambah (*value-added*). Penilaian dari aspek hukum persaingan usaha sangat penting terhadap aliansi strategis secara horizontal. Karena biasanya pelaku usaha menggunakan istilah aliansi strategis, tetapi di dalam pelaksanaanya dapat melanggar ketentuan hukum persaingan usaha. Aliansi strategis secara vertikal adalah kerja sama antara pelaku usaha yang bergerak di bidang usaha dari hulu ke hilir. Misalnya aliansi strategis secara vertikal adalah:

- kerja sama nilai tambah dari produsen mobil dengan *supplier* yang melaksanakan pemotongan dari produksinya sendiri.
- Pembelian bahan dasar atau bahan setengah jadi untuk produksi selanjutnya (produsen baja, misal-

nya Thyssen Industrie AG, PT Krakatau Steel).

- Langkah-langkah perusahaan industri dalam perdagangan.

Intensitas Keterkaitan dan Perluasan Wilayah

Melalui aliansi secara vertikal perusahaan dapat merealisasikan kelebihan/keuntungan kerja sama sepanjang mata rantai nilai tambah tersebut tanpa mempunyai kelemahan integrasi vertikal. Sedangkan aliansi strategis secara diagonal ada, jika keterkaitan aktifitas nilai tambah berhasil dengan suatu *partner* dari sektor yang lain. Tipe aliansi ini adalah khususnya cabang-cabang ekonomi dengan tendensi terhadap sistem perusahaan yang bergerak maju (bidang elektronik dan komputer), karena konsumen mengharapkan kompetensi yang menyeluruh dari penjual.

Contoh, tujuh operator seluler di Asia Pasifik mendirikan perusahaan patungan (*joint venture*) bernama Bridge Mobile Alliance yaitu terdiri dari Bharti (India), Globe Telecom (Filippina), Maxis (Malaysia), Optus Mobile (Australia), SingTel (Singapura), Taiwan Cellular Corporation (Taiwan) dan Telkomsel (Indonesia). Pembentukan usaha patungan operator seluler, Bridge Mobile Alliance untuk meraih potensi pelanggan di Asia Pasifik 300 juta pelanggan, dengan modal 56 juta pelanggan yang berasal dari Telkomsel 14,5 juta, Globe Telcom 13 juta, Bharti 9 juta, Taiwan Cellular Corporation 8 juta, Maxis 5 juta, Optus Mobile 3,5

juta dan SingTel 3 juta. Ketujuh operator seluler tersebut melakukan aliansi dengan mendirikan *joint-venture* atau usaha patungan yang bernama Bridge Mobile Alliance. Melalui usaha patungan tersebut konsumen akan diuntungkan yaitu konsumen dapat mengisi pulsa di negara-negara yang terikat dalam usaha patungan tersebut. Pengguna seluler Telkomsel dapat mengisi pulsa prabayar misalnya di Singapura dan akan dikenakan roaming internasional yang relatif murah. Jadi, usaha patungan tersebut akan meningkatkan kerja sama dalam pelayanan pengisian pulsa bagi pelanggan masing-masing dan minimnya biaya roaming internasional.

Tetapi aliansi strategis tersebut akan menjadi jurisdiksi hukum persaingan usaha, jika melalui usaha patungan tersebut dan melalui masing-masing perusahaan seluler mengakibatkan anti persaingan baik di masing-masing pasar domestik maupun di pasar regional. Artinya, terakumulasinya suatu perilaku oleh masing-masing operator seluler yang mengakibatkan anti persaingan di pasar yang bersangkutan. Misalnya terjadi kesepakatan harga pulsa yang harus dibayar pelanggan di masing-masing negara. Atau melalui dominasi pemilikan saham salah satu operator pada operator-operator yang lain yang dapat mendikte perilaku operator-operator tersebut yang akhirnya dapat mengakibatkan anti persaingan. Memang, di dalam usaha patungan Bridge Mobile Alliance, saham para pendiri sama besarnya, masing-masing 14,285% dengan sta-

tus saham pendiri. Tetapi akumulasi salah satu saham operator di beberapa operator yang lain dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, jika akumulasi saham tersebut mempunyai kekuatan kekuasaan dalam pengambilan keputusan di masing-masing operator, di mana satu pelaku usaha mempunyai saham di beberapa operator yang tergabung dalam usaha patungan tersebut.

Misalnya SingTel akan mempunyai posisi yang kuat dalam bisnis telekomunikasi di Asia Pasifik dengan dibentuknya Bridge Mobile Alliance, karena selain di Bridge Mobile Alliance SingTel juga mempunyai saham di empat operator yang lain, yaitu di Telkomsel, Globe Telecom, Bharti dan Optus Mobile. Contoh lain, TCL Communication (China) dan Alcatel (Prancis) bergabung membuat suatu usaha patungan dengan nama TCL & Alcatel Mobile Phones Mobile. Alasan TCL dan Alcatel membentuk usaha patungan TCL & Alcatel Mobile Phones Mobile adalah untuk saling mendukung dalam merebut pasar. Melalui usaha patungan tersebut pada tahun 2005 akan diproduksi hingga 20 juta ponsel yang akan dipasarkan di masing-masing pasar di mana kedua perusahaan tersebut mempunyai posisi yang kuat.

Contoh di sektor otomotif, VW AG, Wolfsburg, Jerman melakukan *joint venture* dengan Ford, USA pada tahun 1990 untuk mengembangkan dan memproduksi apa yang disebut dengan "multiple purpose vehicle" (MPV). VW

dan Ford menjual produk bersama secara terpisah satu sama lain melalui organisasi dan berdasarkan merek masing-masing perusahaan. Kedua produsen mobil ini menganggap penting pembentukan perencanaannya melalui MPV untuk mempertahankan kemampuan persaingan mereka.

Dan aliansi strategis yang tertua adalah di sektor penerbangan yaitu aliansi antara Northwest dengan KLM yang diikuti oleh Alitalia. Aliansi penerbangan yang lain adalah yang diprakarsai oleh United dan Lufthansa dan kemudian *partner*-nya bertambah, yaitu SAS, Air Canada, Thai, Varig, Air New Zealand dan Ansett Australia. Satu aliansi yang mendunia yang diprakarsai oleh American dan British Airways yang juga mencakup Canadian, Quantas, Cathay Pacific, Finnair, Iberia dan Lan Chile. Delta dan Air France membentuk aliansi baru yang kemudian Aeromexico ikut bergabung. Melalui aliansi penerbangan internasional ini, para operator dapat memperluas jaringan kerjanya di luar negeri dengan penerbangan lokal tanpa melakukan penerbangan tambahan. Dan operator penerbangan dapat mengatasi hambatan layanan jasa internasional melalui perjanjian bilateral.

Dari contoh-contoh tersebut, aliansi strategis atau *joint venture* biasanya dilakukan untuk memproduksi suatu produk dan atau jasa tertentu, karena kalau satu pelaku usaha secara sendirian memproduksinya tidak mampu. Atau *joint venture* dilakukan untuk meningkatkan daya saing atau menggabungkan sinergi kedua perusahaan su-

paya lebih kompetitif di pasar yang bersangkutan.

PRINSIP DASAR HUKUM PERSAINGAN USAHA

Berbicara mengenai prinsip dasar hukum persaingan usaha berarti berbicara mengenai hakikat persaingan usaha berdasarkan ekonomi pasar. Ekonomi pasar menyerahkan persaingan kepada pasar, tetapi bukan persaingan bebas yang sebebas-bebasnya, melainkan persaingan bebas yang dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tergantung kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ada batasan kebebasan bersaing, yaitu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, di dalam ekonomi pasar persaingan usaha terjadi jika beberapa pelaku usaha menuju kepada suatu tujuan yang sama, tetapi tidak dapat dicapai dalam waktu yang sama. Hal semacam ini banyak ditemukan dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Misalnya di bidang olahraga ada persaingan untuk menjadi juara, di bidang politik terjadi persaingan untuk mendapatkan kekuasaan, persaingan di dalam institusi untuk mendapatkan suatu posisi yang tinggi (jabatan). Pengertian persaingan usaha atau mendefinisikan persaingan usaha secara ilmiah adalah hal yang sukar. Banyak para ahli hukum kartel tidak memberikan definisi persaingan usaha absolut, karena satu definisi yang diterima secara umum tidak ada.

Jika para ahli hukum kartel membicarakan pengertian hukum persaingan usaha, mereka mempunyai pengertian masing-masing, karena persaingan usaha mempunyai fenomena yang beragam. Dan untuk menjelaskan pengertian persaingan usaha, masing-masing para ahli hukum kartel biasanya menambahkan kata-kata tertentu, misalnya kata sempurna, tidak sempurna, bebas, kemampuan kerja, dan lain-lain. Seandainya ada kesepakatan definisi hukum persaingan usaha akan mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya, karena persaingan usaha adalah sesuatu yang berkembang sesuai dengan perkembangan ekonomi.

Misalnya *Klaus Herdzina* untuk menjelaskan formulasi tujuan dan definisi hukum persaingan menambahkan suatu sistematika yang masing-masing mempunyai sequensi sendiri-sendiri, yaitu bahwa:

- Persaingan usaha menunjukkan akibat-akibat atau boleh dikatakan persaingan mengarah kepada suatu hasil pasar tertentu;
- Persaingan usaha mendokumentasikan prosedur pasar tertentu atau dengan kata lain persaingan usaha menunjukkan tingkah laku pasar pelaku usaha tertentu;
- Persaingan usaha terjadi, kalau syarat-syarat persaingan yang mendasar cukup tersedia, misalnya ada dua atau lebih penjual atau pembeli pada pasar yang bersangkutan.

Sedangkan *Ingo Schmidt* mengatakan, bahwa persaingan adalah lebih kurang merupakan penetapan hal-hal

yang dilarang dalam persaingan usaha tersebut. Hal itu berarti, bahwa persaingan usaha sebaiknya dapat diukur paling tidak secara kualitatif atau idealnya secara kuantitatif. Jika pengertian ini diterapkan dalam kehidupan perekonomian, maka dengan demikian pengertian persaingan usaha mempunyai karakter sebagai berikut:

- adanya eksistensi pasar, yaitu ada perjumpaan antara penawaran dan permintaan;
- ada objek pasar yang sama;
- terdapat minimal dua penjual atau pembeli;
- yang berperilaku laku antagonis/bersaing (sebaliknya: bekerja sama) dari penjual atau pembeli untuk suatu tujuan tertentu;
- yang dalam pelaksanaannya melalui suatu subjek pasar yang menekankan pencapaian tujuan subjek pasar yang lain terhadap pasar yang sama.

Jadi, pengertian persaingan usaha dapat digambarkan melalui elemen-elemen, perilaku, proses dan struktur pasar. Hal ini sesuai dengan pendekatan *structure conduct performance* (SCP) yang dikembangkan oleh Prof. Manson dan Bain pada tahun 1940 dan pada tahun 1950, yaitu adanya hubungan langsung antara struktur pasar dengan perilaku dan kinerja pasar. Oleh karena itu, dalam menganalisa suatu pasar pada saat ini umumnya tidak menggunakan teori obyek lagi, yang melarang suatu perjanjian berdasarkan obyek perjanjian tersebut, tetapi umumnya digunakan teori tujuan dan

teori sebab akibat. Teori tujuan menempatkan suatu perjanjian, apakah dengan adanya perjanjian atau kesepakatan bersama antara pelaku usaha terjadi pembatasan persaingan usaha. Sedangkan teori sebab akibat adalah mempertimbangkan akibat perjanjian tersebut terhadap pihak ketiga, paling tidak mereka pada saat melakukan perjanjian secara objektif dapat mengetahui akibatnya sebelumnya. Kedua teori ini banyak diterapkan dalam menganalisa struktur pasar dan perilaku pasar pada akhir-akhir ini, yaitu apabila pasar terdistorsi akibat suatu perilaku pasar tertentu, maka pasar tersebut harus dipulihkan melalui penerapan ketentuan hukum persaingan usaha tersebut.

Jadi, karena tidak adanya suatu kesatuan pendapat mengenai definisi hukum persaingan usaha, maka tidak ada jalan lain untuk mengatur perilaku pelaku usaha dan hubungan antara pelaku usaha secara normatif melalui suatu undang-undang. Demikianlah di dalam UU Antimonopoli tidak ditetapkan definisi hukum persaingan usaha, tetapi definisi hukum persaingan usaha tidak sehat, yang ditetapkan di dalam Pasal 1 Angka 6. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Persaingan usaha tidak sehat tersebut ditetapkan dalam bentuk larangan-larangan yang tidak dapat atau ti-

dak boleh dilanggar oleh pelaku usaha yang dirumuskan di dalam ketentuan-ketentuan UU Antimonopoli. Dari penjelasan diatas dan dari ketentuan Pasal 1 Angka 6 tersebut dapat disimpulkan, bahwa persaingan usaha adalah hubungan antara pelaku usaha yang satu dengan yang lain. Hanya saja definisi ketentuan Pasal 1 Angka 6 mencampuradukkan persaingan yang tidak sehat yang dilakukan secara tidak jujur dengan melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Sementara ketentuan persaingan usaha yang dilakukan dengan cara tidak jujur tidak diatur di dalam UU Antimonopoli.¹

HAMBATAN-HAMBATAN PERSAINGAN USAHA

Persaingan ekonomi dinilai berbeda dari aspek ekonomi makro dan dari aspek ekonomi mikro. Dari aspek ekonomi makro persaingan bebas yang dapat dilaksanakan, ada alat pengendali yang optimal, ada koordinasi dan ada alat kontrol dan ada suatu persyaratan ekonomi pasar yang konstitusional, yaitu yang berdasarkan undang-undang. Dari aspek ekonomi mikro penjual atau pembeli yang berada pada persaingan, menjalankan persaingan pertama-tama hanya karena adanya tekanan untuk menghasilkan hasil (prestasi), mempersulit penjualan atau pengadaan, meningkatkan risiko, memperkecil pendapatan dan ke-

¹ Baca Silalahi, Udin M., "Presaingan Usaha Tidak Sehat dan Perbuatan Tidak Jujur", *Jurnal Hukum Bisnis* 14 (Juli 2001), 110-114.

untungan bagi penjual, meningkatkan biaya bagi pembeli. Dengan demikian dapat dimengerti dari aspek ekonomi mikro, bahwa penjual atau pembeli sudah mencoba untuk menghadapi persaingan, sejak pasar ada, di mana terdapat hambatan-hambatan persaingan dalam bentuk apa saja, untuk dapat mendapatkan keuntungan atau untuk mengatasi hambatan dari persaingan.

Dari aspek ekonomi makro mudah dimengerti bahwa struktur persaingan ekonomi pasar dalam jangka waktu yang lama dengan sendirinya terdistorsi, jika proses persaingan membiarkan tujuan-tujuan strategis dan aksi-aksi para kompetitor tanpa dikontrol. Persaingan adalah suatu proses yang dinamis, di mana hambatan-hambatan persaingan dapat mengkristal secara dinamis juga, jika tidak ada peraturan kebijakan persaingan untuk menghindari (melarang) hambatan-hambatan persaingan tersebut. Jadi, tanpa suatu perlindungan kebijakan ekonomi, persaingan akan terdistorsi melalui persaingan itu sendiri. Ada beberapa bentuk strategi dan tindakan-tindakan yang menghambat persaingan yang dilakukan secara sistimatis. Berdasarkan arah tindakan ada tiga hambatan persaingan yaitu:

- Hambatan persaingan secara horizontal (*horizontal restraint of trade*);
- Hambatan persaingan secara vertikal (*vertical restraint of trade*);
- Hambatan persaingan secara diagonal/konglomerat (*diagonal restraint of trade*).

Jika kita memperhatikan, bahwa hambatan persaingan juga betitik-tolak dari *price leadership* dan penyesuaian harga dan negara juga melaksanakan hambatan persaingan di beberapa sektor ekonomi, strategi hambatan-hambatan persaingan usaha dapat dibedakan sebagai berikut:

- strategi perundingan;
- strategi adaptasi/penyesuaian;
- strategi hambatan;
- strategi dikriminasi;
- strategi eksploitasi;
- strategi pertumbuhan;
- strategi regulasi.

Berdasarkan pengaturan hukum dan ekonomi bentuk hambatan persaingan dapat dibedakan sebagai berikut:

- Kolusi;
- Kartel;
- Konsentrasi: penggabungan perusahaan secara hukum dan secara ekonomi dan pertumbuhan perusahaan secara internal;
- Penyalahgunaan posisi dominan melalui kekuatan pasar dan kemampuan keuangan perusahaan.
- Regulasi dan birokratisasi; intervensi terus-menerus dari instansi pemerintah dalam proses ekonomi pasar terhadap sektor-sektor tertentu.

HUKUM PERSAINGAN USAHA MELINDUNGI PELAKU USAHA

Untuk melindungi pelaku usaha dari hambatan-hambatan persaingan tersebut dan untuk menyelenggarakan persaingan usaha yang sehat dan efektif, maka hukum persaingan usa-

Tabel 2

JENIS HAMBATAN PERSAINGAN DAN CIRI-CIRI KHASNYA

Jenis	Hambatan Persaingan oleh Swasta			Hambatan Persaingan oleh Negara	
	Kolusi	Kartel	Konsentrasi	Penyalahgunaan Kekuasaan Pasar	Regulasi
Dasar	Perilaku parallel secara nyata, kesepakatan tanpa perjanjian	Kesepakatan berdasarkan perjanjian	Pertumbuhan eksternal dan internal	Penyalahgunaan <i>economic of scale</i> terhadap pembeli, pesaing atau leveransir/penjual barang	Peraturan birokrasi negara, regulasi-regulasi dan intervensi
Strategi	Strategi perlaku dan perundingan	Strategi perundingan	Strategi pertumbuhan	Strategi hambatan dan eksplorasi	Strategi regulasi
Arah	Horizontal, vertikal	Horizontal	Horizontal, vertikal, diagonal	Horizontal, vertikal, diagonal	Horizontal
Bentuk hukum	Tanpa perjanjian tertulis	Dengan perjanjian tertulis	Gabungan perusahaan, <i>trust</i>	Tanpa perjanjian tertulis, dengan perjanjian tertulis	Melalui Undang-undang, peraturan pemerintah

ha menetapkan larangan perjanjian secara horizontal dan vertikal serta diagonal yang mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan. Perjanjian horizontal adalah perjanjian yang dilakukan antara pelaku usaha yang bergerak di bidang usaha (sektor) yang sama. Perjanjian vertikal adalah perjanjian antara pelaku usaha yang bergerak di bidang usaha dari hulu sampai ke hilir. Perjanjian diagonal adalah perjanjian antara pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha yang lain di mana kegiatan usaha kedua pelaku usaha tersebut tidak mempunyai kaitan satu sama lain.

Demikianlah UU Antimonopoli menetapkan larangan perjanjian secara horizontal di dalam Pasal 5, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 16, Pasal 22, Pasal 23 dan Pasal 24 dan larangan perjanjian vertikal ditetapkan di dalam Pasal 14 UU Antimonopoli. Sementara mengenai struktur pasarnya diatur di dalam Pasal 4, Pasal 17, dan Pasal 18. Sedangkan mengenai posisi dominan dan penyalahgunaannya ditetapkan di dalam Pasal 25 dan Pasal 19. Dan mengenai penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan saham perusahaan diatur di dalam Pasal 28 – Pasal 29. Oleh karena itu substansi hukum persaingan usaha pada umum-

nya dapat dikategorikan ke dalam tiga bagian, yaitu perjanjian horizontal, perjanjian vertikal dan posisi dominan dan penyalahgunaannya.

Dari 10 pasal ketentuan larangan perjanjian horizontal yang ditetapkan dapat dirumuskan beberapa unsur secara umum, yaitu: (1) adanya perjanjian di antara pelaku usaha yang saling bersaing; dan (2) adanya akibat suatu perjanjian baik yang *per se* maupun yang bersifat *rule of reason*, yaitu yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat. Perjanjian yang dimaksud di sini adalah perjanjian baik yang dibuat secara tertulis maupun yang tidak tertulis (*gentlemen's agreement*) sesuai dengan ketentuan Pasal 1 (7) UU Antimonopoli UU Antimonopoli. Sedangkan perjanjian horizontal dapat menimbulkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan.

Perjanjian horizontal yang klasik yang biasa dilakukan oleh para pelaku usaha yang saling bersaing adalah perjanjian (penetapan) harga, perjanjian jumlah produksi dan perjanjian pembagian wilayah pemasaran. Hal ini yang biasa yang disebut dengan kartel klasik (*hardcore cartels*). Sedangkan perjanjian vertikal melarang antara pelaku usaha pada tingkat yang berbeda-beda membuat perjanjian yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan, yaitu pada suatu garis vertikal baik dalam rangkaian produk-

si suatu barang maupun dalam tahapan pemasarannya sampai barang tersebut dibeli oleh konsumen akhir.

Pada prinsipnya perjanjian vertikal tidak dilarang *per se*. Artinya, para pelaku usaha dari hulu ke hilir dapat membuat suatu perjanjian vertikal asalkan tidak mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan. Apa kriterianya, apakah dua atau lebih pelaku usaha yang melakukan perjanjian horizontal atau perjanjian vertikal dapat mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan? Parameternya ditetapkan di dalam Pasal 25 dan Pasal 19 mengenai posisi dominan dan penyalahgunaannya. Dan parameter yang mendasar adalah pelaku usaha (diduga) mempunyai posisi dominan, apabila:

- satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau
- dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu (Pasal 25 Ayat 2 UU Antimonopoli).

UU Antimonopoli melarang pelaku usaha menyalahgunakan posisi dominannya, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk:

- menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau
- membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau
- menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan (Pasal 25 Ayat 1).

Dan hal yang hampir sama diatur di dalam Pasal 19 yaitu melarang pelaku usaha melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

- menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau
- menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau
- membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar yang bersangkutan; atau
- melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai pengawas persaingan usaha melakukan pengawasan ter-

hadap pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan sebagaimana disebut di atas. Pelaku usaha tidak dilarang mencapai posisi dominan tersebut asalkan posisi dominan tersebut dicapai karena kemampuan perusahaan tersebut secara sehat dan *fair*. Tetapi jika pelaku usaha tersebut menyalahgunakan posisi dominannya, maka KPPU harus menegakkan (menerapkan) hukum persaingan tersebut kepada pelaku usaha yang menyalahgunakan posisi dominannya supaya pasar yang terdistorsi menjadi sehat dan kondusif kembali.

ALIANSI STRATEGIS MENURUT HUKUM PERSAINGAN USAHA

Dari penjelasan di atas, pertanyaannya adalah kapankah suatu perjanjian aliansi strategis menjadi jurisdiksi hukum persaingan usaha? Aliansi strategis tidak dikelompokkan secara jelas di dalam sistematika hukum kartel. Seperti disebut di atas, pada prinsipnya aliansi strategis tidak dilarang secara absolut oleh hukum persaingan usaha. Aliansi strategis menjadi jurisdiksi hukum persaingan usaha, jika akibat aliansi tersebut terjadi praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan.

UU Antimonopoli Indonesia mengetahui dua cara pengawasan terhadap pengikatan antara perusahaan, yaitu: (1) pengawasan melalui perjanjian atau penyesuaian perilaku antara pelaku usaha secara horizontal, vertikal

dan secara diagonal; dan (2) pengawasan penggabungan, peleburan perusahaan dan pengambilalihan saham perusahaan. Pengawasan pertama dilakukan melalui ketentuan Pasal 4 sampai Pasal 25. Dalam rangka pengawasan aliansi strategis baik secara horizontal maupun vertikal kata kuncinya adalah apabila terjadi praktik monopoli dan atau persaingan usaha pada pasar yang bersangkutan, maka ketentuan UU Antimonopoli harus diterapkan. Tentu hal ini perlu dibuktikan oleh KPPU.

Oleh karena itu, jika ada pelaku usaha yang melakukan kegiatan aliansi strategis, KPPU harus melakukan monitoring terhadap aliansi strategis tersebut, dengan maksud agar aktifitas aliansi strategis tersebut tidak disalahgunaikan. Misalnya pihak-pihak yang melakukan aliansi akhirnya menetapkan harga yang sama, menetapkan jumlah produksi atau mengatur pembagian wilayah pemasarannya, yang mengakibatkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan-ketentuan UU Antimonopoli.

Selanjutnya, pengawasan kedua yaitu pengawasan pelaksanaan penggabungan, peleburan perusahaan dan pengambilalihan saham perusahaan yang diatur di dalam Pasal 28 – Pasal 29 UU Antimonopoli. Pelaksanaan penggabungan, peleburan perusahaan atau pengambilalihan saham perusahaan dilihat dari aspek per-

saingan usaha pada dasarnya tidak dilarang, asalkan tidak melanggar ketentuan Pasal 27 sampai Pasal 29. Oleh karena itu, perusahaan yang akan melakukan penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham perusahaan, akan dinilai pangsa pasar perusahaan hasil penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham perusahaan. Jika, perusahaan hasil penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham perusahaan dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, maka perusahaan hasil penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham perusahaan dilarang atau dibatalkan.

Selain itu UU Antimonopoli mengatur adanya pengecualian-pengecualian yang ditetapkan di dalam Pasal 50. Misalnya saja Pasal 50 (b) yang mengecualikan perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba. Pasal 50 (c) mengecualikan perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan, dan Pasal 50 (h) mengecualikan pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil dari penerapan UU Antimonopoli ini. Pengecualian-pengecualian ini memungkinkan satu pelaku usaha dengan pelaku usaha yang lain melakukan kerja sama.

Dari penjelasan jenis-jenis aliansi strategis dan dari maksud dan tujuan aliansi strategis yang telah disebutkan di atas dihadapkan dengan ketentuan-ketentuan UU Antimonopoli, maka UU Antimonopoli tidak melarang aliansi strategis baik secara horizontal, vertikal maupun secara diagonal secara mutlak. Tidak ada satu pasal pun yang melarangnya secara eksplisit. Sebagai batasannya adalah jika kegiatan aliansi strategis mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, maka ketentuan UU Antimonopoli harus diterapkan untuk memulihkan persaingan usaha yang tidak sehat menjadi sehat dan efektif kembali pada pasar yang bersangkutan.

Kalau UU Antimonopoli Indonesia dibandingkan dengan UU Anti Pembatasan Persaingan Usaha Jerman (UU APPU) dan Hukum Kartel Uni Eropa (UE), dari UU APPU Jerman dan Hukum Kartel UE dapat ditegaskan, bahwa hukum kartel Jerman dan hukum kartel UE memberikan ruang gerak yang luas terhadap aliansi strategis, yaitu suatu larangan kerja sama secara umum tidak ada. Berdasarkan hukum kartel UE legalisasi rencana kerja sama dapat dilakukan melalui tiga cara, yaitu: (1) aliansi strategis tidak jatuh kepada hukum kartel UE. Apabila ada keraguan terhadap bebas tidaknya dari jangkauan hukum kartel UE, para pelaku usaha dapat mengambil tes negatif dari Komisi Persaingan Uni Eropa. Atas dasar-dasar penyeberharaan seringkali dikeluarkan satu

"comfort letter", bahwa tidak ada keberatan terhadap aliansi tertentu; (2) apakah suatu aliansi strategis mengarah kepada pembatasan persaingan, tetapi dapat memenuhi kriteria-kriteria pengecualian Pasal 81 Ayat 3 hukum kartel UE, yaitu bahwa aliansi tersebut misalnya mengarah kepada suatu perbaikan produksi barang dan pembagian barang-barang; dan, (3) adanya ketentuan-ketentuan pengecualian kelompok yang bermacam-macam, seperti kerja sama di bidang riset dan pengembangan, adanya perjanjian lisensi paten, perjanjian lisensi *know-how*.

Jadi, dapat dikatakan bahwa dari aspek persaingan usaha, aliansi strategis tidak akan menghambat persaingan usaha yang bebas, jika hal itu tidak terbukti mendistorsi pasar yang bersangkutan. Bahkan banyak kemitraan aliansi strategis mampu meningkatkan daya saing melalui kerja sama tersebut. Dari aspek internasional persaingan bebas khususnya diintensifkan melalui aliansi strategis tersebut.

PENUTUP

Aliansi strategis menjadi salah satu bentuk kerja sama modern yang dapat dibentuk oleh para pelaku usaha yang beraliansi untuk mengakomodir kebutuhan pasar. Bentuk atau karakter aliansi strategis sama dengan karakter larangan hukum persaingan usaha yaitu melarang adanya hambatan-hambatan persaingan,

baik secara horizontal, vertikal dan diagonal. Artinya, kontrol yang ditetapkan hukum persaingan usaha dapat diterapkan untuk mengontrol aliansi strategis, apakah suatu aliansi strategis dilarang atau tidak. Jadi, dapat disimpulkan, bahwa aliansi strategis tidak dilarang secara mutlak oleh hukum persaingan usaha. Aliansi strategis menjadi jurisdiksi hukum persaingan usaha, jika aliansi strategis mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan.

DAFTAR BACAAN

Basedow, Juergen und Jung Christian. 1993. *Strategische Allianzen: Die Vernetzung der Weltwirtschaft durch projektbezogenen Kooperation im deutschen und europaeischen Wettbewerbsrecht*. München: Beck Verlag.

Brueckner, Jam K. and Whalen, W. Tom. 2000. The Price Effects of International Airline Alliances. *Journal of Law & Economics*. XLIII, No. 2 (October): 503-545.

Emmerich, Volker. 1999. *Kartellrecht*, 8. Aufl, München: Beck Verlag.

Hansen, Knud *et al.* 2001. Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, GTZ.

Gibbons, Patrick and Ser, Toh Thioan. 1997. Strategic Alliances Between Europe and ASEAN: A Firm-Level Perspective.

In Yue, Chia Siow and Tan, Joseph L.H. (Ed). 1997. *ASEAN & EU: Forging New Linkages and Strategic Alliances*, Singapore: ISEAS, 187-205.

James, Harvey S. Jr. and Weidenbaum, Murray. 1993. *When Business Crosses International Borders; Strategic Alliances and Their Alternatives*, Washington, D.C.: CSIS.

Mo, Jongryn. 1999. Strategic Alliances As Corporate Response to Protectionism: the Case of the Japanese Semiconductor Industry in the Late 1980s. *The Pacific Review* 12, No. 4: 557-579.

Olten, Rainer. 1998. *Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik*, 2. Aufl. R. Oledenbourg. Muenchen: Verlag.

Schmidt, Ingo. 1999. *Wettbewerbspolitik dan Kartellrecht*, 6 Aufl., Stuttgart: Lucius & Lucius.

Silalahi, Udin M. 2001. Aliansi Strategis, *Sinar Harapan*.

_____. 2004. Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha, *Jurnal Hukum Persaingan Usaha* 1 (Mei): 18-32.

_____. Monopoli dan Perbuatan Curang, *Hukumonline*, 18 Juli 2003 http://www.hukumonline.com/artikel_detail.asp?id=8189.

_____. 1999. Perjanjian Franchise Berdasarkan Hukum Persaingan Eropa. *Jurnal Hukum Bisnis* 6: 59-67.

_____. 2003. Perjanjian Horizontal di Indonesia. *Jurnal Hukum Bisnis* 22 (Januari-Februari): 69-78.

_____. 2001. Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Perbuatan Tidak Jujur. *Jurnal Hukum Bisnis* 14 (Juli): 110-114.

Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*

Hassan Wirajuda

Politik luar negeri yang dijalankan dalam konteks lingkungan nasional yang sedang mengalami perubahan besar saat ini menghadirkan realita baru dalam hubungan pemerintah dengan lembaga non-pemerintah maupun aktor-aktor politik lainnya. Peranan DPR, media massa, civil society dan partai politik menjadi lebih kuat dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri, sehingga berkurangnya monopoli pemerintah dalam kebijakan luar negeri dapat mempengaruhi efektifitas diplomasi apabila tidak tercapai sinergi yang baik. Dengan demikian, ketika memasuki-arena politik luar negeri, semua komponen di dalam negeri adalah satu kesatuan dalam menghadapi pihak luar.

POLITIK luar negeri merupakan alat untuk memperjuangkan sasaran-sasaran dan kepentingan nasional, sehingga pembahasananya tidak terlepas dari pemahaman tentang prioritas kerja pemerintah, nilai-nilai di masyarakat, dinamika perkembangan bangsa serta berbagai perubahan di tataran internasional. Di bawah pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, arah haluan politik luar negeri Republik Indonesia mencerminkan dimensi perubahan maupun kesinambungan. Berbeda dari masa-masa sebelumnya—ketika Garis-garis Besar Haluan Negara disahkan oleh Majelis Permu-

syawaranan Rakyat (MPR) untuk disahkan oleh Presiden—maka kini *platform* politik yang diusung sejak masa kampanye oleh Presiden Yudhoyono merupakan acuan pokok bagi program kerja pemerintahannya, termasuk bagi pelaksanaan politik luar negeri. Dengan kata lain, politik luar negeri sebagai bagian integral dari kebijakan pemerintah, berkewajiban mendukung pencapaian agenda Presiden Yudhoyono, yang pokok-pokoknya adalah mewujudkan Indonesia yang aman dan damai, Indonesia yang demokratis dan adil, dan Indonesia yang sejahtera dengan senantiasa melakukan upaya peningkatan hubungan kerja sama internasional.

* Sambutan Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda yang disampaikan oleh Sekretaris Jenderal DEPLU pada pembukaan seminar di CSIS tentang "Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia", Jakarta, 10 Agustus 2005.

Agenda pemerintahan Presiden Yudhoyono sebenarnya juga merupakan kesinambungan agenda nasional se-

belumnya selama bertahun-tahun, mengingat tujuan bagi tercapainya masyarakat Indonesia yang "merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur" merupakan amanat Pembukaan UUD 1945. Ini memberikan indikasi bahwa dimensi politik luar negeri pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu juga membawa berbagai elemen kesinambungan kebijakan dan prinsip-prinsip dasar yang dianut selama ini. Kontinuitas politik luar negeri pada pemerintahan antara lain tercermin dalam prinsip bebas dan aktif dengan menekankan pada langkah-langkah proaktif. Prinsip ini tetap relevan meski pemerintahan silih berganti dan lingkungan nasional maupun global banyak berubah, di saat mana Indonesia kini sebenarnya tidak lagi "men-dayung di antara dua karang", melainkan "berlayar di tengah lautan yang bergelombang".

Dalam situasi dunia saat ini, dimensi "pendekatan konstruktif" dalam prinsip bebas aktif menurut Presiden Yudhoyono menjadi penting, artinya Indonesia dalam menjalankan politik luar negerinya juga harus menerapkan sikap dan pola pikir yang tidak didasarkan pada kecurigaan berlebihan, ketakutan atau defensif, melainkan sikap percaya diri dan bersemangat kemitraan dengan negara-negara lain dalam rangka memperjuangkan kepentingan nasional. Prinsip politik luar negeri bebas aktif bukanlah sekadar slogan tetapi merupakan saripati dari pengalaman sejarah dari bangsa kita sendiri. Ketika diplomasi Indonesia harus mengayuh

di antara dua karang, di mana tidak bisa biduk kita bersandar, hanya semangat diplomasi perjuangan yang memungkinkan kemerdekaan Indonesia pada akhirnya meraih dukungan luar masyarakat internasional untuk duduk sama rendah, berdiri sama tinggi, ketika Indonesia diterima sebagai anggota PBB pada tanggal 28 September 1950.

Masa lima tahun pertama perjuangan penegakan kemerdekaan 1945-1950 merupakan bagian sejarah diplomasi yang menentukan karakter atau watak politik luar negeri Indonesia. Ide yang sangat mempengaruhi masa perjuangan tersebut tertera pada anak kalimat pertama Pembukaan UUD 1945: "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa". Di tahun 2005 sekarang ini, ide kemerdekaan sebagai hak mungkin terdengar biasa saja. Tetapi tidak demikian 60 tahun yang lalu. Karena tatanan dan hukum internasional pada waktu itu tidak mengakui kemerdekaan sebagai hak. Bahkan di dalam Piagam PBB, prinsip *right to self-determination* tidak berarti hak untuk merdeka. *Self determination* diartikan sebagai *self government* dan *self rule*. Sementara kemerdekaan hanya dimungkinkan apabila dicapai kesepakatan (*agreement*) antara negara yang dijajah dengan negara penjajah; dan itu berarti kemerdekaan bukanlah suatu hak. Konsekuensinya, tidak dapat dihindari perbenturan antara tatanan nasional kita yang diatur dalam UUD 1945 (mulai berlaku 18 Agustus 1945) dengan tatanan internasional pasca Perang Du-

nia II yang diatur dalam Piagam PBB (mulai berlaku 24 Oktober 1945). Dalam konteks ini, perjuangan menegakkan kemerdekaan yang sudah diproklamirkan menjadi lebih sulit, karena yang dihadapi oleh bangsa Indonesia bukan hanya penjajah Belanda tetapi juga tatanan dunia yang tidak mendukung bagi perjuangan kemerdekaan itu, khususnya bagi perjuangan diplomasi.

Penyelenggaraan Konferensi Asia Afrika pada tahun 1955 di Bandung sesungguhnya merupakan proyeksi dari keyakinan atas ide kemerdekaan sebagai hak. Presiden Soekarno, dalam bagian akhir pidato pembukaan Konferensi, dengan jernih mengekspresikan keyakinan itu: *"Let us remember that the stature of all mankind is diminished so long as nations or parts of nations are still unfree. Let us remember that the highest purpose of man is the liberation of man from his bonds of fear, his bond of human degradation, his bonds of poverty – the liberation of man from the physical, spiritual and intellectual bonds which have for too long stunted the development of humanity's majority"*. Latar belakang sejarah perjuangan kemerdekaan ini menjadi faktor pengaruh bagi kesinambungan visi politik luar negeri RI ke depan yang menekankan kemandirian, kedaulatan dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan RI, kehendak untuk memperkuat stabilitas dan perdamaian di kawasan terdekat, sekaligus untuk selalu aktif terlibat dalam upaya mewujudkan tata dunia yang aman dan adil.

Sebagai kebijakan nasional yang diproyeksikan ke luar negeri, politik luar negeri tetap berfungsi mendukung sepenuhnya upaya-upaya mengatasi berbagai persoalan besar yang dihadapi bangsa. Sejalan dengan meredanya dampak negatif multidimensional akibat dari *"economic meltdown"* yang dialami Indonesia pada 1997-1998, tantangan domestik yang dihadapi beralih pada upaya penyempurnaan proses demokratisasi, memagari potensi disintegrasi bangsa, melindungi kepentingan warga negara di luar negeri, serta tetap aktif mendukung pemulihan ekonomi agar mencapai tingkat pertumbuhan tinggi seperti sebelum krisis.

Sejak bencana gempa bumi dan tsunami mengguncang Aceh dan beberapa wilayah Sumatera yang menggugah simpati besar dari masyarakat dunia, pemerintah juga berkepentingan untuk memajukan diplomasi kemanusiaan. Terdapat keperluan untuk mengkanalisa besarnya perhatian dan simpati masyarakat internasional, yang antara lain melahirkan penyelenggaraan KTT Khusus ASEAN tanggal 10-14 Januari 2005 yang menghasilkan berbagai komitmen pada tingkat tinggi untuk memberikan bantuan pada periode tanggap darurat, rehabilitasi dan rekonstruksi di wilayah bencana.

Persoalan domestik yang memerlukan dukungan diplomasi dan perkembangan selanjutnya, justru menjadi salah satu aset penting bagi diplomasi adalah reformasi di bidang politik dalam rangka demokratisasi. Proses

ini yang pada dasawarsa lalu sama sekali tidak terbayangkan oleh sebagian masyarakat internasional, yang bermuara pada rangkaian pemilu dan pergantian pemerintahan secara damai dan demokratis, yang mencerminkan adanya proses pendewasaan politik di Indonesia. Berbagai ramalan suram dan *doomsday scenario* sejak Pemilu 1999, nyatanya tidak terjadi. Dengan suksesnya rangkaian pemilu dan reformasi politik tersebut, praktis Indonesia telah menepiskan keraguan tentang masa depan Indonesia. Indonesia kini telah membuktikan bahwa *democracy works* dan ini merupakan aset bagi politik luar negeri Indonesia.

Sebagaimana disebutkan di atas, politik luar negeri di arahkan untuk menjadi ujung tombak yang tajam bagi pencapaian agenda-agenda nasional yang ditetapkan oleh pemerintah. Untuk melaksanakan agenda Kabinet Indonesia Bersatu, yaitu pencapaian Indonesia yang aman dan damai, diplomasi berkewajiban mengambil langkah-langkah konkret guna memagari potensi disintegrasi bangsa melalui upaya penggalangan dukungan internasional terhadap kesatuan dan keutuhan negara dan bangsa di berbagai forum bilateral maupun internasional; penggalangan dukungan dari negara-negara tetangga untuk mencegah penyelundupan senjata, uang atau orang bagi kepentingan separatisme; upaya *counter* terhadap kegiatan-kegiatan berbagai kelompok separatis dan LSM pendukungnya di luar negeri; serta penciptaan lingkungan luar wilayah

terdekat serta lingkungan internasional yang aman, damai dan kondusif bagi upaya menciptakan perdamaian dan kemakmuran di dalam negeri.

Dalam pada itu, diplomasi diarahkan pula untuk membantu pencapaian tujuan-tujuan Kabinet Indonesia Bersatu lainnya, seperti Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera. Dalam perspektif ini, diplomasi membantu upaya mendorong pertumbuhan sektor riil dan dunia usaha serta mendorong pembangunan infrastruktur di tanah air; mendukung upaya peningkatan kinerja ekspor; peningkatan arus investasi dan wisatawan; penyelesaian masalah hutang luar negeri; peningkatan kerja sama teknik antar negara dan pengentasan kemiskinan melalui pencapaian *Millenium Development Goals*.

Sementara itu, diplomasi juga diarahkan untuk meningkatkan peran dan kepemimpinan Indonesia dalam proses integrasi ASEAN; peran dan kepemimpinan Indonesia dalam proses integrasi ASEAN; peran aktif di Asia Pasifik; membangun kemitraan strategis baru Asia Afrika serta hubungan antar sesama negara berkembang; memperkuat hubungan kerja sama bilateral, regional dan multilateral di segala bidang; meningkatkan prakarsa dan kontribusi Indonesia dalam pencapaian keamanan dan perdamaian internasional serta memperkuat multilateralisme; meningkatkan citra Indonesia di masyarakat internasional sebagai negara demokratis, pluralistik, menghormati hak asasi ma-

nusia dan memajukan perdamaian dunia.

Indonesia optimis bahwa politik luar negerinya ke depan memiliki modal kuat untuk tampil lebih percaya diri dan lebih berperan aktif di dunia internasional. Sikap optimis ini wajar, mengingat berbagai keberhasilan diplomasi yang telah dicapai hingga saat ini, dan diperkuat pula kondisi dalam negeri oleh proses demokratisasi yang terus bergulir dan kinerja perekonomian yang membaik. Namun dengan modal kuat tersebut tidak berarti kita lengah dalam menyongsong masa depan. Politik luar negeri Indonesia perlu terus didukung oleh langkah-langkah benah diri dan penyempurnaan mesin diplomasi, di samping harus meningkatkan sinergi pemerintah dengan berbagai komponen bangsa yang makin mengemuka perannya, sejalan dengan proses demokratisasi.

Politik luar negeri yang dijalankan dalam konteks lingkungan nasional yang sedang mengalami perubahan besar saat ini menghadirkan realita baru dalam hubungan pemerintah dengan lembaga non-pemerintah maupun aktor-aktor politik lainnya. Peranan DPR, media massa, *civil society* dan partai politik menjadi lebih kuat dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri, sehingga berkurangnya monopoli pemerintah dalam kebijakan luar negeri dapat mempengaruhi efektifitas diplomasi apabila tidak tercapai sinergi yang baik.

Pentingnya keterpaduan antara kehandalan diplomasi pemerintah dengan dukungan masyarakat—yang sejak tahun 2001 diupayakan pengembangannya oleh Departemen Luar Negeri melalui konsep "*total diplomacy*"—sebenarnya telah menjadi visi pendiri bangsa. Mohammad Hatta, dalam pidato radio tanggal 15 Desember 1945, mengatakan bahwa: "Politik luar negeri yang dilakukan oleh pemerintah mestilah sejalan dengan politik dalam negeri. Seluruh rakyat harus berdiri tegapnya dan rapatnya di belakang Pemerintah Republik Indonesia. Persatuan yang sekutu-kuatnya harus ada, barulah pemerintah dapat mencapai hasil yang sebaik-baiknya dari diplomasi yang dijalankan".

Visi Bung Hatta saat itu tetap sangat relevan dengan perkembangan dewasa ini, baik proses globalisasi di lingkungan sistemik maupun proses reformasi di lingkungan nasional Indonesia, yang menuntut dukungan kuat masyarakat terhadap politik luar negeri. Oleh karena itu, politik luar negeri dan pelaksanaannya melalui diplomasi harus menyertakan semua komponen bangsa, meskipun dalam peta politik domestik yang sangat pluralistik. Setidaknya harus dibangun suatu strategi bersama, suatu rencana yang disepakati oleh semua pihak, untuk memperjuangkan kepentingan nasional. Dalam kaitan ini, perlu pula diupayakan langkah-langkah guna mendekatkan jarak antara perkembangan lingkungan internasional dengan kondisi domestik (intermestik).

Dengan demikian, ketika memasuki arena politik luar negeri, semua komponen di dalam negeri adalah satu kesatuan dalam menghadapi pihak luar. Di negara yang paling liberal sekalipun, politik luar negeri itu bersifat "non-partisan", yaitu terdapat kebulatan pendapat dan sikap dalam

menghadapi dunia luar. Diplomasi total yang dikembangkan Departemen Luar Negeri adalah diplomasi yang melibatkan semua komponen bangsa dalam suatu sinergi dan memandang substansi permasalahan secara integratif untuk memperjuangkan kepentingan nasional secara optimal.

THE AFRO-ASIAN MOVEMENT: ITS RELEVANCE, ASPIRATIONS AND STRATEGIES

Edited by: Bantarto Bandoro

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

In line with the jubilee of the Asia-Africa Movement to be celebrated in Bandung 24 April 2005, this book presents papers discussing the Movement's relevance, aspiration, and strategies. With the rise of globalization, it is considered necessary for the member states of the Asia-Africa Movement to take greater participation in solving world problems and strengthening global peace. New and fresher strategies aimed at promoting peace, prosperity, and progress of the two continents are also required for the Movement to be relevant.

This compilation consists of 8 papers dealing with issues on among others: the relevance of the Asia-Africa Movement; the validity of the Bandung Spirit; the effect of current changes in world politics on the Movement's stand; the strategic partnership between the two continents; contribution of the two regions' common perceptions to the Movement's aspiration; collective responsibilities among the Movement's member countries in exploring and implementing concrete steps to propel economic growth and development; and, the long-term challenges to the Movement.

The publication of this compilation is intended for academicians dealing with international relations in general, and for those who are interested in knowing and understanding the latest development of the Asia-Africa Movement in particular.

Contributors: Ali Alatas, Bantarto Bandoro, Begi Hersutanto, Anak Agung Banyu Perwita, Landry Haryo Subianto, Omar Halim, Jusuf Wanandi, Nugroho Wisnumurti.

2005. 1st Ed., 87 pp.; ISBN 979-8026-89-6

Rp 25.000,00 (soft cover)/Rp 50.000,00 (hard cover) plus postage charge 20%, for Indonesia
US\$23.00 (soft cover)/US\$26.00 (hard cover) postage charge by airmail included, for overseas

Centre for Strategic and International Studies

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel (62-21) 386-5532 Fax (62-21) 380-9641, 384-7517, Email: csis@csis.or.id

PARA PENULIS

BINOTO NADAPDAP. Staf Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia (UKI), Jakarta.

FITRIYAH. Staf Pengajar Jurusan Ilmu Pemerintahan (FISIP) dan Program Pasca-sarjana Ilmu Politik (S2), Universitas Diponegoro.

HASSAN WIRAJUDA. Menteri Luar Negeri Republik Indonesia.

LILI ROMLI. Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI).

M. SUDIBJO. Staf Peneliti pada Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

M. UDIN SILALAHI. Staf Peneliti pada Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

Naskah

Naskah-naskah untuk *ANALISIS CSIS* hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3½" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke *Redaksi ANALISIS CSIS*.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 30.000,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 100.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke *Biro Pemasaran, CSIS*.

Alamat

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160
Telepon: (021) 3865532; Fax: (021) 3809641; 3847517